

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Lukáš Mazura

**Postavení Evropského parlamentu
v rámci normotvorby EU**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. Dr. iur. Harald Christian Scheu, Mag. phil., Ph.D.

Katedra: Katedra evropského práva

Datum vypracování práce: 5. 3. 2019

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 337 383 znaků včetně mezer.

diplomant/diplomantka

V Praze dne 5. 3. 2019

Poděkování

Velmi děkuji vedoucímu své práce panu doc. Dr. iur. Haraldu Christianu Scheuovi, Mag. phil., Ph.D., za odborné vedení, cenné připomínky a ochotnou pomoc při zpracování práce.

Dále děkuji nadějně právničce Mgr. Bc. Anně Marii Violetě Stárkové za spolupráci, podporu a energii, které mám tu výsadu čerpat a které mi usnadňovaly cestu nejen psaním této práce ale i většinou studijních let.

Závěrečné poděkování patří mým rodičům za možnost těžit z jejich životní moudrosti a jejich nezlomnou podporu mého vzdělání.

OBSAH

Úvod.....	1
1 Teoretická východiska práce.....	6
1.1 Prameny evropského práva.....	6
1.2 Tvorba evropského práva.....	9
1.2.1 Pojem a členění tvorby práva.....	9
1.2.2 Zmocnění k tvorbě jednotlivých pramenů práva EU.....	11
2 Legislativní činnost EU de lege lata.....	14
2.1 Hodnoty fungování EU a zásady legislativní činnosti.....	14
2.1.1 Hodnota demokracie a demokratická legitimita EU.....	14
2.1.2 Další zásady legislativní činnosti a jejich právní úprava.....	20
2.2 (Ne)legislativní postup.....	27
2.2.1 Legislativní a nelegislativní akty a postupy.....	28
2.2.2 Rozhodnutí <i>Slovensko a Maďarsko proti Radě</i>	30
2.3 Právo legislativní iniciativy a úvodní fáze přijímání legislativních aktů.....	32
2.3.1 Legislativní iniciativa <i>stricto sensu</i> a právo podnětu.....	33
2.3.2 Postup před předložením návrhu legislativního aktu.....	41
2.3.3 Kontrola subsidiarity národními parlamenty.....	43
2.3.4 Stav v oblasti legislativní iniciativy ve světle předchozího výkladu.....	46
2.4 Řádný legislativní postup.....	48
2.4.1 Systém tří čtení.....	48
2.4.2 Související aspekty řádného legislativního postupu.....	57
2.5 Zvláštní legislativní postup.....	59
2.5.1 Právní úprava a přemostovací klauzule.....	59
2.5.2 Druhy zvláštních legislativních postupů a role EP.....	61
2.6 Dílčí závěr.....	63
3 Neformalizované procedury s akcentem na trialogová jednání.....	68
3.1 Fenomén neformalizovaných procedur a trialogových jednání.....	68
3.1.1 Pojem neformalizovaných procedur.....	68
3.1.2 Podstata a existující právní úprava trialogových jednání.....	70
3.1.3 Význam trialogových jednání a důvody jejich rozšíření.....	74
3.1.4 Druhy trialogů.....	77
3.1.5 Ostatní modality neformalizovaných procedur.....	84

3.2	Dopady trialogových jednání na vybrané aspekty legislativní činnosti EU	87
3.2.1	Brzké dohody jakožto substitut systému tří čtení.....	88
3.2.2	Dopady na fungování EP	89
3.2.3	Posílení EK v souvislosti s procedurami	93
3.2.4	Trialogová jednání a zásada transparentnosti.....	95
3.2.5	Trialogová jednání a hodnota demokracie	103
3.3	Dílčí závěr	105
4	Návrhy de lege ferenda	109
4.1	Právní úprava trialogových jednání v primárním právu	109
4.2	Transparentnost trialogových jednání	111
4.2.1	Maximalizace standardů přístupu k dokumentům.....	111
4.2.2	Veřejnost politických trialogů	112
4.3	Univerzální iniciační právo EP a modalita občanské iniciativy v jeho rámci.....	113
4.3.1	Iniciační právo EP	113
4.3.2	Občanská iniciativa v rámci legislativní iniciativy EP.....	114
	Závěr.....	115
	Seznam použitých zkratk.....	122
	Seznam použitých zdrojů	123
	Seznam tabulek	130

Úvod

Jednání za zavřenými dveřmi, skrytá tvorba práva, utajené přijímání legislativy... Toto všechno jsou výrazy, se kterými se lze setkat při četbě tisku zabývajících se fungováním EU a její legislativní činnosti. Pro orgány EU a jejich zástupce je totiž obecně atraktivní obcházet pravidla, jimiž by se měly řídit, nebo aspoň nahrazovat předepsané procesy jinými. Nemusí tomu tak být z výrazně nemorálních nebo zavrženíhodných pohnutek, mnohdy je cílem tohoto jednání pouze snaha o zvýšení efektivity nebo rychlosti legislativní činnosti. Toto se však může negativně odrážet v transparentnosti procedur a celkově nepřispívat demokratickému fungování EU. Může to být taktéž špatně vnímáno občany, kteří jsou jednak konečnými adresáty přijímaných aktů, ale kteří jsou jednak i zdrojem moci každého demokratického subjektu. Považujeme proto za vhodné usilovat o poznání způsobů, jakými orgány EU nahrazují formy jejich činnosti předpokládané právními akty.

Přijímání právních aktů je totiž integrální součástí fungování EU. Jako takové je odpovídajícím způsobem zakotveno pramenech práva EU. Lze identifikovat skutečně komplexní systém právní úpravy normotvorby EU. Významným posunem směrem k lepšímu by zde navíc měla být regulace související s přijetím LS. Nově byl zaveden řádný legislativní postup jako výchozí model přijímání legislativních aktů. Tento spočívá ve složitém komplexu tří čtení, v jehož rámci se posiluje postavení EP, a tím i úroveň reprezentativní demokracie, což ještě umocňuje další opatření v podobě přiznání některých kontrolních práv národním parlamentům. Existuje též jasně vymezené institucionální fungování v rámci legislativní činnosti, EP a Rada by měly fungovat jako legislativní a EK jako exekutivní orgán. K tomu jsou přesně dané vnitřní postupy, neboť většinová právní úprava procesů se nachází v jednacích řádech orgánů. Usiluje se rovněž o transparentnost normotvorby. Za tím účelem jsou mnohé procedury po přijetí LS veřejné a přístup k dokumentům je zajištěn dokonce ve znění LZP EU. Na základě toho všeho by se dalo předpokládat, že právní rámec normotvorby EU musí zaručovat řádný výkon této činnosti.

Navzdory tomu však normotvorba EU vzbuzuje, nebo by měla vzbuzovat, mnohé otázky. Zaměříme-li se na oblast přijímání legislativních aktů, nedá se hovořit o tom, že by k postupům, jak jsou právně vymezeny, reálně docházelo. Zástupci orgánů EU totiž odklánějí legislativní činnost do alternativních procedur, čímž možná našly cestu, jak se vyhnout podobě legislativní činnosti, jak je předpokládána právem. Alternativní postupy nemají shodné standardy a to může vést k tomu, že mnohé cíle výše nastíněné komplexní právní úpravy nebudou naplněny. To nelze hodnotit jako přispívající demokratickému fungování EU, a je proto nezbytné stav analyzovat a problémům čelit.

V návaznosti na nastíněné teze si základní výzkumnou otázku této diplomové práce formulujeme v následujícím znění: *Dochází ze strany orgánů EU při přijímání legislativních aktů k užívání neformalizovaných procedur, které mají vliv na podobu přijímání legislativních aktů?* Zaměřujeme se primárně na vliv trialogových jednání na faktickou podobu řádného legislativního postupu a toto dáváme do kontrastu s podobou postupu předpokládanou *de lege lata*. Tento vliv hodnotíme ve vztahu k hodnotám a zásadám fungování EU. V organizační struktuře akcentujeme fungování EP.

V návaznosti na výzkumnou otázku formulujeme následující hypotézy, které budeme ověřovat v závěru práce:

1. Lze identifikovat a blíže vymežit ustálené modality procedur nezakotvených v závazných pramenech práva EU, které orgány EU provádějí při přijímání legislativních aktů.
2. V důsledku užívání těchto procedur dochází ke konstituci podoby řádného legislativního postupu, která je odlišná od podoby předpokládané *de lege lata*.
3. V důsledku užívání těchto procedur dochází při přijímání legislativních aktů k faktickému fungování některých orgánů EU odlišnému oproti jeho podobě předpokládané *de lege lata*.
4. Výše uvedené následky těchto procedur na legislativní činnost kolidují s postuláty některých hodnot a zásad fungování EU.

Cílem práce je ověřit hypotézy a zodpovědět základní výzkumnou otázku práce a v návaznosti na dílčí hodnocení faktického stavu nabídnout některá opatření na zlepšení.

Téma práce se nachází v oblasti normotvorby EU. Zabýváme se jejími teoretickými a praktickými aspekty. Navzdory původnímu záměru reflektovat kromě přijímání legislativních aktů i normotvorbu v oblasti primárního práva a přijímání nelegislativních aktů a zdejší neformalizované procedury se tato témata v práci zpravidla nevyskytují. Dostatečného rozsahu jsme docílili i při zkoumání těchto aspektů v podstatně užší oblasti normotvorby EU a rozsah předmět práce jsme se rozhodli omezit, přičemž jsme odchýlili i od prvotního plánu cílit výhradně na fungování EP v rámci procedur. Na tento orgán a jeho vnější a vnitřní fungování se nicméně soustředíme nejvíce. Výsledně se v první části práce zabýváme otázkami přijímání legislativních aktů širěji a vymežujeme i rozdíl mezi nelegislativními a legislativními postupy, v druhé části pak neformalizované procedury analyzujeme pouze v oblasti přijímání legislativních aktů, přičemž primárně se zaměřujeme na řádný legislativní postup. Z hlediska časového klademe důraz na aktualitu práce i zdrojů a pracujeme se stavem v období po přijetí Lisabonské smlouvy. Soustředíme se na osmé volební období, což se nabízí jako vhodné i vzhledem ke konci funkčního

období v době blízké odevzdání práce. Naším cílem zůstalo zhotovit kvalifikační práci z oblasti ústavního a institucionálního práva EU. Především se zaměřujeme na institucionální a procedurální aspekty legislativní činnosti, státovědná a ústavněprávní teorie má v práci spíše doplňující povahu. Bylo nezbytné nahlédnout do oblasti politologické, hlavně např. při potřebě vypořádat se s teorií týkající se demokratické legitimacy EU. Toto jsme nicméně prováděli pouze v nezbytném rozsahu, neboť práce má být primárně právní.

Akademickou ambicí práce je průřezově zachytit soudobý stav v oblasti přijímání legislativních aktů a hlavně pak prezentovat trialogová jednání v jejich širších souvislostech. Navzdory významu této procedury se jí totiž nevěnuje v širokém rozsahu ani zahraniční literatura, přičemž na vnitrostátní úrovni se dočkaly pozornosti minimální. Není nám známo jiné české dílo, jež by se problematice trialogových jednání věnovalo v obdobném rozsahu a v této oblasti tedy má práce potenciál českou jurisprudenci rozšířit. Existují jiné akademické práce, jejichž podstatou je rovněž do jisté míry upozornit na kontrast mezi psaným právem a reálnou praxí v oblasti normotvorby, tyto se však vesměs zabývají přijímáním aktů nelegislativních a související rolí EK.¹ Naše práce může tato díla doplňovat vzhledem k její obdobné koncepci a koncentraci na oblast přijímání aktů legislativních. Širším leitmotivem práce je i částečně upozornit na kontroverze v praxi legislativní činnosti institucí EU a přispět ke kritické diskuzi nad tímto tématem. EP je institucí zaručující uplatnění reprezentativní demokracie a považujeme tak za nežádoucí, aby participoval na praktikách vedoucích ke snižování standardů demokracie a transparentnosti. Naopak věříme v potenciál EP a procesu parlamentarizace EU ve vztahu k lepšímu fungování EU a v této práci mimo jiné navrhuje některá řešení tímto směrem. Jako osobní důvod výběru tématu bychom uvedli autorův širší zájem o evropské právo a fungování EU, ale i o evropskou politiku a společenské dění. Dílčím motivem pro výběr tématu srovnávajícího právní a faktický stav v oblasti normotvorby je pak stáž autora v Evropském parlamentu na konci roku 2017, při které bylo umožněno pozorovat vnitřní fungování EP nad obvyklý rámec, přičemž některé ze zkušeností zde nabytých jsou reflektovány v textu práce.

¹ LEINFELD, Jiří. *Normotvorná pravomoc Evropské komise*. Praha, 2013. Disertační práce. Karlova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Richard Král, TLAMYCHA, Jan. *Fenomén komitologie v legislativním procesu EU*. Praha, 2012. Disertační práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta. Vedoucí práce Harald Christian Scheu. a OPLETAL, David. *Vývoj a analýza legislativních činností Evropské komise, aneb Komise skutečně zejména exekutivou?*. Brno, 2015. Rigorózní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta.

Práci lze vnímat jako členěnou do dvou částí, přičemž první dvě kapitoly tvořící první část se věnují standardním teoretickým aspektům normotvorby EU a třetí a čtvrtá kapitola tvořící druhou část je zasvěcena neformalizovaným procedurám a trialogovým jednáním. V dílčích závěrech u druhé a třetí kapitoly obecně shrnujeme předchozí výklad a zmiňujeme výsledky partikulárních analýz a jejich zjištění. V závěru práce pak toto dáváme do kontextu, ověřujeme hypotézy práce a zodpovídáme základní výzkumnou otázku práce. V prvních částech jde především o charakteristiku právní úpravy legislativní činnosti a dílčí analýzy. Vycházíme zde ze systematiky právní úpravy a rozsáhlé literatury. U části věnované trialogovým jednáním systematizujeme text na základě vlastního uvážení, neboť procedury jsou minimálně doktrinálně zachyceny.

Smyslem první kapitoly je vymezit téma práce v kontextu teorie pramenů a tvorby práva. Vzhledem k širokému spektru těchto oblastí jsme totiž bližší upřesnění zhodnotili jako nezbytné. Ve druhé kapitole je cílem vymezit současný stav v oblasti legislativní činnosti *de lege lata*, aby bylo možné identifikovat koncepci legislativního postupu přepokládanou právní úpravou. Postupujeme zde od obecného ke konkrétnímu. Věnujeme se nejprve tématům demokratické legitimacy a hodnotám a zásadám fungování EU. V následující podkapitole vymezujeme, jaké akty a postupy lze v kontextu rozhodnutí SDEU *Slovensko a Maďarsko proti Radě* považovat za legislativní. V návaznosti na to přecházíme na postup před předložením návrhu legislativního aktu a klarifikujeme některé otázky týkající se legislativní iniciativy. Toto doplňujeme pasáží o kontrole subsidiarity národními parlamenty. V posledních dvou podkapitolách se věnujeme právní úpravě a podstatě řádného a zvláštního legislativního postupu, přičemž se vždy hlouběji zabýváme aspekty, které mají význam pro následující kapitolu. Proces řádného legislativního postupu ilustrujeme na příkladu přijatého nařízení. V druhé části práce se již dostáváme k neformalizovaným procedurám a trialogovým jednáním. V první části třetí kapitoly nejprve ve světle zásadního rozhodnutí *De Capitani proti EP* navrhujeme možnou definici neformalizovaných procedur a trialogových jednání. Dále charakterizujeme podstatu trialogových jednání včetně jejich členění a uvádíme jejich existující reflexi v právní úpravě. V závěru první části třetí kapitoly navrhujeme typizaci některých dalších neformalizovaných procedur. V druhé části třetí kapitoly pak navrhujeme celkem pět způsobů, jakými se na základě naší analýzy projevují neformalizované procedury na podobě řádného legislativního postupu. V návaznosti na výsledky analýzy práce v kapitole čtvrté navrhujeme některá opatření *de lege ferenda*, jež by dle našeho názoru mohly zamezit některým negativním důsledkům neformalizovaných procedur.

Co se týče dalších témat (kromě normotvorby primárního práva a nelegislativních aktů, viz výše), jimiž se v práci převážně z rozsahových důvodů nezabýváme, ale která jsou příbuzná nebo souvisejí s tématem, uvedli bychom *přijímání rozpočtu, přijímání aktů v oblasti SZBP, žaloby na neplatnost aktů a související činnost SDEU a publikace a postpublikační změny dokumentů*. Blíže nevysvětlujeme neoparlamentní koncepci deklarovanou jako v práci zastávanou a parlamentarizaci, neboť se jedná o výlučně politologickou otázku. Dále rovněž neprezentujeme orgány jako aktéry legislativní činnosti, neboť jejich postavení je odvoditelné od výkladu o legislativních postupech a legislativní iniciativě. V první části se nesnažíme o úplnou deskripci tématu a tak nezačleňujeme některé údaje, jako jsou např. lhůty pro jednotlivé úkony nebo hlasovací většiny, přičemž v této souvislosti vždy odkazujeme na relevantní ustanovení právního aktu. Jako témata dalšího souvisejícího výzkumu bychom navrhli fungování Rady v kontextu trialogových jednání a bližší analýzu ostatních modalit neformalizovaných procedur.

Povaha práce se zdroji se odlišuje napříč kapitolami. Při potřebě vypořádat se s teoretickými aspekty legislativní činnosti se opíráme o právní akty EU a o aktuální vydání zásadních titulů evropského práva české akademické obce, které doplňují obdobné publikace britské a německé. Velmi bohatý zdroj informací představují rovněž materiály vydávané samotnými institucemi EU a jejich výzkumnými středisky. Dále, při zkoumání neformálních postupů v procesu normotvorby EU se povaha zdrojů mění, neboť problematika v literatuře není příliš reflektována. Hlavními zdroji zde nakonec byly především publikace EU a zahraniční akademické články. Při podrobnějších analýzách jsme vycházeli především ze statistických portálů a ze zahraničních akademických článků statistiky obsahujících. Co se týče rozhodovací činnosti SDEU, jediné rozhodnutí zabývající se výlučně trialogovými jednáními *De Capitani proti EP* bylo vydáno v roce 2018 a v práci je zohledněno, přičemž bylo využito mimo jiné k vymezení trialogových jednání a souvisejících otázek. Tyto zdroje jsou doplněny o informace poskytnuté na konci roku 2017 při rozhovorech autora s poslancem EP, který disponuje početnými zkušenostmi s funkcí zpravodaje, a s jeho seniorním akreditovaným asistentem, jehož předmětem pracovní činnosti jsou již téměř dvě dekády mimo jiné právě trialogová jednání a který tak byl schopen informovat nás o problematice v širokém rozsahu a v kontextu.

Užívány jsou kvalitativní metody vědecké práce. Opíráme se především o analýzu, dále jsou užívány deskripce a dedukce. Cílem je uplatnit analýzu a neomezovat ani úvodní část práce na deskriptivní metodu. Proto se v práci nacházejí i některé dílčí analýzy, které bezprostředně nevedou k zodpovězení základní výzkumné otázky, ale odpovídají na některé diskutabilní otázky nebo upozorňují na aplikační praxi týkající se některých institutů.

1 Teoretická východiska práce

Smyslem této kapitoly je zařadit předmět práce do kontextu práva EU a představit klíčové aspekty tématu práce v rozsahu, který přesahuje základní teorii evropského práva a který je nezbytný pro efektivní orientaci v práci. V této souvislosti stanovujeme, v jakých oblastech se téma práce přesně nachází, z jakých teoretických pojetí v práci vycházíme a s jakou pracujeme terminologií. Konkrétně nejprve vymezujeme teorii pramenů práva, jejich členění a hierarchizaci a uvádíme, ve kterých pramenech lze naléznout právní úpravu předmětu práce, tedy přijímání legislativních aktů. Dále se zabýváme pojmem tvorby práva a uvádíme její dělení. Nakonec v souvislosti s hierarchizací pramenů charakterizujeme problematiku zmocnění k tvorbě jednotlivých aktů. Na konci každé podkapitoly zasazujeme do kontextu představeného rámce předmět práce.

1.1 Prameny evropského práva

Systém pramenů evropského práva odráží zvláštní povahu EU jakožto *nadnárodní organizace*, jež přesahuje integrační stupeň mezinárodní organizace, aniž by dosahovala integrace ve federativním státě. To má mimo jiné vliv na základní rozdělení pramenů práva na prameny primárního a *sekundárního práva*.² Identifikovat lze značné množství právních aktů, které lze jako *prameny práva EU* označovat, přičemž pojetí konkrétní podoby jejich výčtu jsou odlišná.³ Na relativitu vnímání pojmu pramenů práva má vliv především to, že pozitivní právo EU za formální prameny práva označuje i některé právní akty, které nevykazují znaky pramenů práva doktrinálně vnímaných jako nositelů právních norem coby obecně závazných pravidel chování,⁴ a které spíše nežli obecná pravidla chování obsahují *akty aplikace práva*, nebo které závazná pravidla chování

² TOMÁŠEK, Michal et al. *Právo Evropské unie*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-184-7. s. 121.

³ Srov. TICHÝ, Luboš et al. *Evropské právo*. 5. přeprac. vyd. Praha C.H. Beck, 2014. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-546-6. s. 189., odlišně např. TOMÁŠEK, Michal et al. *Právo Evropské unie*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-184-7. s. 99-119., nebo SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 5. vyd. Praha C.H. Beck, 2013. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7400-488-9. s. 96.

⁴ Viz definice *formálních* pramenů práva v GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6., aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 9788073804541. s. 71.

vůbec neobsahují, jako např. *stanoviska* nebo *doporučení*.⁵ Problematické je i označování jako *právní akty* u aktů, jež neobsahují závazné právní normy.⁶

Prameny evropského práva lze kategorizovat na prameny *primárního práva*, *sekundárního práva* a prameny evropského práva *sui generis*.⁷ Primární právo představuje soustava mezinárodních smluv. Mezi jeho prameny řadíme *zakladatelské smlouvy*, mezi které v současné době řadíme SEU, SFEU a SESAE, a některé prameny s nimi související (např. prameny novelizující zakladatelské smlouvy jako LS nebo protokoly doplňující zakladatelské smlouvy).⁸ Dále mezi prameny primárního práva řadíme LEP EU a někteří autoři mezi ně řadí i *obecné zásady právní*.⁹ Tato skupina pramenů má povahu přirovnatelnou pramenům ústavního práva ve vnitrostátních právních systémech. Co se týče třetí kategorie, pramenů evropského práva *sui generis*, ty je možné stavět na roveň pramenům primárního práva nebo práva sekundárního, nebo je lze vnímat např. i jako součásti mezinárodního práva veřejného.¹⁰

Prameny sekundárního práva jsou akty přijímané orgány EU na základě a způsobem stanoveným ve Smlouvách. Tyto lze taktéž různě členit, a to mimo jiné i v souvislosti s výše uvedenou absencí znaku závaznosti některých právních norem na *závazné* (např. nařízení) a *nezávazné* (např. stanovisko).¹¹ Pro potřeby této práce je žádoucí zmínit ještě další dva způsoby členění. Prvním způsobem je členění na prameny *typické/nomenklaturní*, které jsou taxativně vyjádřeny v čl. 288 SFEU, a na právní akty *atypické*, kterými jsou ostatní prameny sekundárního práva, jež v ustanovení čl. 288 SFEU vyjádřeny nejsou, přičemž se vyskytují jinde ve Smlouvách. Druhým, pro naši práci zásadním členěním právních aktů je členění na základě způsobu přijetí na *legislativní* a *nelegislativní*. Nelegislativní akty teorie někdy označuje jako *terciální právo*

⁵ TICHÝ, Luboš et al. *Evropské právo*. 5. přeprac. vyd. Praha C.H. Beck, 2014. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-546-6. s. 189.

⁶ SYLLOVÁ, Jindřiška et al. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. s. 869.

⁷ Srov. pojetí a výčet pramenů v TICHÝ, Luboš et al. *Evropské právo*. 5. přeprac. vyd. Praha C.H. Beck, 2014. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-546-6. s. 189–208.

⁸ TOMÁŠEK, Michal et al. *Právo Evropské unie*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-184-7. s. 100. a SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 5. vyd. Praha C.H. Beck, 2013. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7400-488-9. s. 98.

⁹ TICHÝ, Luboš et al. *Evropské právo*. 5. přeprac. vyd. Praha C.H. Beck, 2014. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-546-6. s. 189–208.

¹⁰ Tamtéž, s. 205–208.

¹¹ SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 5. vyd. Praha C.H. Beck, 2013. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7400-488-9. s. 114.

vzhledem k jejich povaze příbuzné prováděcím pramenům práva na úrovni vnitrostátní.¹² Odlišením legislativních a nelegislativních pramenů a vlivem tohoto odlišení na způsob postupu přijímání právního aktu se zabýváme v podkapitole 2.2.

Stejně jako na vnitrostátní úrovni je i systém práva EU vnitřně hierarchizován na základě principu právní síly. V souladu s judikaturou a nejednotnou teorií¹³ lze navrhnout následující hierarchii při zohlednění většiny myslitelných typů pramenů evropského práva – na pomyslném vrcholu se společně nacházejí prameny primárního práva a obecné zásady právní, případně doprovázené obyčejovým právem, druhé místo zaujímá judikatura SDEU, pod nimi jsou *vnější smlouvy* uzavírané EU a pod nimi konečně prameny sekundárního práva. I v rámci kategorie pramenů sekundárního práva lze identifikovat hierarchii právních aktů. Nejvýše jsou zde postaveny legislativní akty, pod nimi nelegislativní akty – akty přijaté v přenesené působnosti a pod nimi nelegislativní akty – prováděcí akty. Nezávazné prameny sekundárního práva jsou přirozeně v rámci této kategorie poslední. Klíčovým projevem hierarchizace pramenů je pravidlo, že právní normy nacházející se v pramenech nižší právní síly musí být vždy v souladu s těmi nacházejícími se v pramenu vyšší právní síly.¹⁴

Tato práce je zaměřená na přijímání legislativních aktů a setkáváme se tak s právní úpravou ve Smlouvách coby pramenech primárního práva, které obsahují právní rámec legislativní činnosti EU a kompetenční základ pro přijímání legislativních aktů. Dalším zdrojem právní úpravy přijímání legislativních aktů jsou prameny sekundárního práva. Zde se v této práci setkáme především s JŘ EP coby atypickým právním aktem sekundárního práva ve světle výše uvedeného členění,¹⁵ neboť JŘ EP není obsažen v ustanovení čl. 288 SFEU mezi nomenklaturními právními akty sekundárního práva, ale jeho přijetí EP je předpokládáno v čl. 232 SFEU. Dalším právním aktem užívaným hojně v této práci jsou *interinstitucionální dohody*, které jsou rovněž právními

¹² Viz např. TICHÝ, Luboš et al. *Evropské právo*. 5. přeprac. vyd. Praha C.H. Beck, 2014. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-546-6. s. 214. Srov. ale odlišné užívání termínu *terciální právo* pro dohody mezi členskými státy EU mimo předmět práva EU v SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 5. vyd. Praha C.H. Beck, 2013. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7400-488-9. s. 96.

¹³ Různá pojetí hierarchizace pramenů jsou k nalezení např. v TICHÝ, Luboš et al. *Evropské právo*. 5. přeprac. vyd. Praha C.H. Beck, 2014. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-546-6. s. 189–208., TOMÁŠEK, Michal et al. *Právo Evropské unie*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-184-7. s. 99. a SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 5. vyd. Praha C.H. Beck, 2013. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7400-488-9. s. 98 a násl.

¹⁴ TICHÝ, Luboš et al. *Evropské právo*. 5. přeprac. vyd. Praha C.H. Beck, 2014. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-546-6. s. 190.

¹⁵ SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 5. vyd. Praha C.H. Beck, 2013. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7400-488-9. s. 115.

akty a řadíme je mezi prameny evropského práva *sui generis*.¹⁶ Jako právní akty je nicméně označujeme s výhradou, neboť u tohoto typu pramenů není jednoduše identifikovatelná jejich závaznost, která dle judikatury vzniká v případě úmyslu orgánů dohodě závaznost přiznat a je ji tedy nutné posuzovat individuálně.¹⁷ Jak jednací řády, tak interinstitucionální dohody jsou eventuálně závazné pouze uvnitř fungování EU, nezavazují členské státy ani jiné adresáty práva EU.¹⁸

Kromě těchto typů aktů EU se setkáme i s dalšími právně závaznými i právně nezávaznými akty EU včetně soudních rozhodnutí. Co se týče zvolené terminologie, v dalších kapitolách v práci zpravidla opouštíme pojem pramenů práva a užíváme termín *právní akty* pro právně závazné prameny práva a *akty* jako zbytkovou kategorii obsahující i právně nezávazné prameny práva.

1.2 Tvorba evropského práva

1.2.1 Pojem a členění tvorby práva

Stejně jako prameny práva jsou i pojmy *tvorba práva* a příbuzné pojmy jemu příbuzné rozmanité. Blíže se terminologií zabývá Knapp, když jako *normotvorbu* označuje tvorbu veškerých norem existujících i v rámci jiných normativních systémů, než je právo,¹⁹ a jako *tvorbu práva* označuje podkategorii normotvorby ztělesňující výhradně tvorbu právních norem. Třetím příbuzným pojmem je *legislativa* coby tvorba zákonů.²⁰ Vzhledem k výše uvedenému širokému vnímání pojmu pramenů práva se jako vhodné pro potřeby této práce jeví užívání pojmu tvorba práva, neboť se práce zabývá tvorbou pramenů práva, které obsahují závazné právní normy. Je nicméně nutno zohledňovat, že jsou si pojmy velmi blízké a jejich eventuální záměna neznamená

¹⁶ Srov. zevrubnou polemiku nad povahou interinstitucionálních dohod v BELLING, Vojtěch. Interinstitucionální dohody jako prostředek změny primárního práva EU? *Právní rozhledy*. 2010, 18(10), 359.

¹⁷ Srov. SYLLOVÁ, Jindřiška et al. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. s. 874.

¹⁸ SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 5. vyd. Praha C.H. Beck, 2013. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7400-488-9. s. 115.

¹⁹ Představit si lze např. pravidla ve sportu.

²⁰ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Vyd. 1., 3. dot. Praha: C.H. Beck, 1995. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-717-9028-1. s. 106.

materiální nesprávnost. S normotvorbou a tvorbou práva ve výše uvedeném smyslu souvisí pojem *normotvorná činnost*.²¹

I při snaze o definici a vymezení pojmu normotvorby (či tvorby práva) není jurisprudence jednotná. V oblasti evropského práva ji lze označit jako *proces směřující ke vzniku (dosažení platnosti) pramenů evropského práva činností subjektů, které jsou vybaveny legislativní pravomocí*.²² Takto označuje normotvorbu Tichý, načež uvádí dva znaky normotvorby, totiž pravomoc subjektu tvořit právní normy a skutečnost, že proces normotvorby je ovládán procedurálními pravidly. Na základě toho jako normotvorbu neoznačuje vznik některých aktů, které jinak lze považovat za prameny evropského práva (např. rozhodnutí SDEU), a některých dalších pramenů, především právně nezávazných aktů.²³ V rámci kategorie normotvorby existuje kategorie legislativní činnosti, jež definujeme v souladu s literaturou jako *přijímání právních aktů sekundárního práva*.²⁴ Co se týče obecného fungování EU, právě přijímání legislativních a nelegislativních aktů lze považovat za významově zásadní činnost, neboť právní regulace v EU plní i politickou funkci a politické cíle jsou vtělovány především do legislativních aktů.²⁵ Pojem legislativní činnosti zahrnuje přijímání legislativních i nelegislativních aktů. Pojmy přijímání legislativních aktů a legislativní postup pouze přijímání aktů legislativních.²⁶

Stejně jako prameny práva je i u tvorby práva EU vhodné uvést její dělení. V případě, že v souladu s výše uvedeným pojetím vyřadíme některé oblasti vzniku pramenů práva EU, můžeme identifikovat konkrétní kategorie normotvorby EU. Mezi bychom řadili tvorbu *primárního práva*, *tvorbu sekundárního práva*, *tvorbu práva v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky* a

²¹ Ta je širší kategorií než činnost legislativní, kterou dále vymezujeme jako činnost spočívající v přijímání legislativních aktů. Normativní činnost zahrnuje např. i změny primárního práva.

²² TICHÝ, Luboš et al. *Evropské právo*. 5. přeprac. vyd. Praha C.H. Beck, 2014. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-546-6. s. 209.

²³ TICHÝ, Luboš et al. *Evropské právo*. 5. přeprac. vyd. Praha C.H. Beck, 2014. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-546-6. s. 209.

²⁴ Srov. WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 4. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. Vysokoškolské učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-730-6. s. 228.

²⁵ Viz PÍTROVÁ, Lenka. *Evropská dimenze legislativního procesu*. 1. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-035-2. s. 73 a 275., WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 4. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. Vysokoškolské učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-730-6. s. 228.

²⁶ Srov. klíčové odlišení legislativních a nelegislativních aktů v podkapitole 2.2. Názvosloví a jeho odlišení bylo odvozeno z užívání v TICHÝ, Luboš et al. *Evropské právo*. 5. přeprac. vyd. Praha C.H. Beck, 2014. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-546-6. a WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 4. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. Vysokoškolské učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-730-6.

*jiné normotvorné procedury předpokládané ve Smlouvách, které mají za následek přijetí právně závazných aktů.*²⁷ V oblasti přijímání sekundárního práva dále rozeznáváme dvě podkategorie, a to přijímání legislativních aktů a přijímání nelegislativních aktů. Procedury přijímání legislativních aktů označujeme jako *legislativní postupy* a rozeznáváme zde legislativní postup *řádný* a *zvláštní*. Do kategorie jiných normotvorných procedur předpokládaných ve Smlouvách bychom zařadili např. *přístupový proces do EU* (čl. 49 SEU) nebo přijímání aktů v rámci *mechanismu posílené spolupráce* (čl. 20 SEU, čl. 329 SFEU).²⁸

Meritem této práce je tvorba sekundárního práva, konkrétně přijímání legislativních aktů, tedy právních aktů z oblasti pramenů sekundárního práva přijímaných legislativními orgány v rámci legislativních postupů, jež rovněž označujeme jako legislativní postupy. Zatímco v kapitole 2 se věnujeme přijímání legislativních aktů obecně, v Kapitole 3 se předmět výkladu zpravidla koncentruje na řádný legislativní postup.

1.2.2 Zmocnění k tvorbě jednotlivých pramenů práva EU

V návaznosti na hierarchii pramenů práva EU uvedenou v předchozí kapitole je vhodné představit související problematiku pravomoci EU a zmocnění k přijímání jednotlivých pramenů práva EU, která vysvětluje, co k přijímání právních aktů EU opravňuje. Problematiku lze obecně uvést *principem speciality* ovládajícím mezinárodní právo, jemuž podléhá i činnost EU a z něhož vyplývá, že EU své pravomoci vykonává pouze v mezích svěřených jí členskými státy a pouze pro dosažení Smlouvami stanovených cílů, EU tedy k veškeré činnosti potřebuje *kompetenční základ*.²⁹ Normotvorná a legislativní pravomoc³⁰ spadají pod ostatní pravomoci EU. Z toho vyplývá, že i tyto lze vykonávat pouze v případě svěření této kompetence členskými státy.³¹

²⁷ HARATSCH, Andreas, Christian KOENIG a Matthias PECHSTEIN. *Europarecht*. 10. Tübingen: Mohr Siebeck, 2016. ISBN 978-3-16-154501-6. s. 156. v kombinaci s TICHÝ, Luboš et al. *Evropské právo*. 5. přeprac. vyd. Praha C.H. Beck, 2014. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-546-6. s. 209.

²⁸ PÍTROVÁ, Lenka. *Evropská dimenze legislativního procesu*. 1. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-035-2. s. 232.

²⁹ TICHÝ, Luboš et al. *Evropské právo*. 5. přeprac. vyd. Praha C.H. Beck, 2014. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-546-6. s. 69.

³⁰ Oprávnění legislativních orgánů vytvářet právní akty sekundárního práva. Nadřazenou kategorií je normotvorná pravomoc coby pravomoc vytvářet právní akty obecně. Na rozdíl od *legislativní činnosti* se legislativní pravomoc týká i přijímání nelegislativních právních aktů (jak uvádíme dále, výjimkou je přijímání prováděcích aktů). Srov. např. PÍTROVÁ, Lenka. *Evropská dimenze legislativního procesu*. 1. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-035-2. s. 73.

³¹ PÍTROVÁ, Lenka. *Evropská dimenze legislativního procesu*. 1. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-035-2. s. 73

Normativní úprava principu speciality se projevuje v tzv. *zásadě svěřeni*, které se věnujeme v podkapitole 2.1.2.2.

Nyní přejdeme k problematice zmocnění u konkrétních pramenů práva EU, jež souvisí s hierarchií pramenů uvedené v předešlé podkapitole. Co se týče pramenů práva primárního, normotvorba v této oblasti je zpravidla v režii členských států. EU a její orgány zde normotvornou pravomocí nedisponují.³² Je zde tak možné demonstrovat situaci, kdy určitá pravomoc EU není svěřena a oprávněny zůstávají členské státy.

Jinak je tomu v oblasti pramenů sekundárního práva. Výše uvedený postulát zmocnění se zde již uplatňuje. Členské státy v oblasti pramenů sekundárního EU svěřují pravomoci k přijímání právních aktů. Klíčové je zde členění na akty legislativní a nelegislativní.³³ U legislativních aktů jsou kompetenčním základem pro legislativní orgány (EP a Rada) vždy Smlouvy. Legislativní orgány přijímají legislativní akty na základě zásady svěřeni, přičemž Smlouvy vždy stanoví *právní základ* přijímaných aktů a roli zde hrají principy subsidiarity a proporcionality (viz podkapitulu 2.1.2.2.). Legislativní orgány tedy nemají univerzální legislativní pravomoc, jako je tomu u členských států,³⁴ zato je však jejich legislativní pravomoc *originální*, neboť k výkonu legislativní pravomoc nepotřebují, aby na ně tato pravomoc byla přenesena.³⁵

Dalším, odlišným případem je zmocnění k přijímání nelegislativních právních aktů. Klíčové je rozdělení na delegované a prováděcí akty.³⁶ Orgánem přijímajícím nelegislativní akty je zpravidla EK (výjimečně Rada) a tato pravomoc není originální jako u legislativních orgánů a přijímání legislativních aktů, ale jedná se o pravomoc odvozenou, jež je na EK vždy přenesena jiným orgánem.³⁷ V případě delegovaných aktů dochází k přenesení legislativní pravomoci ze strany legislativních orgánů na EK, přičemž si orgány posléze ponechávají prostředky kontroly výkonu této přenesené pravomoci. K tomuto zmocnění dochází zásadně v legislativním aktu.³⁸

³² Uvedené neplatí bezvýjimečně. Srov. TICHÝ, Luboš et al. *Evropské právo*. 5. přeprac. vyd. Praha C.H. Beck, 2014. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-546-6. s. 208 a násl.

³³ K tomuto odlišení v kontextu recentní judikatury viz kapitolu 2.2.

³⁴ PÍTROVÁ, Lenka. *Evropská dimenze legislativního procesu*. 1. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-035-2. s. 106.

³⁵ Srov. TICHÝ, Luboš et al. *Evropské právo*. 5. přeprac. vyd. Praha C.H. Beck, 2014. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-546-6. s. 219.

³⁶ Čl. 290, 291 SFEU. Srov. ale kapitolu 2.2., kde upozorňujeme na zbytkovou kategorii nelegislativních aktů.

³⁷ TICHÝ, Luboš et al. *Evropské právo*. 5. přeprac. vyd. Praha C.H. Beck, 2014. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-546-6. s. 219.

³⁸ SYLLOVÁ, Jindřiška et al. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. s. 881.

Odlišná je koncepce přijímání prováděcích aktů (čl. 291 SFEU). Zde se teoreticky nejedná o přenesení pravomocí legislativních, nýbrž pravomocí exekutivních, a na EK tuto pravomoc přenáší členské státy, přičemž ty jsou posléze nadány kontrolními pravomocemi.³⁹ Kompetenčním základem pak je *právně závazný akt* označovaný rovněž jako *základní akt*. Tím může být i delegovaný akt a tato kategorie je tedy širší nežli kategorie legislativního aktu.⁴⁰

Tato práce se zabývá přijímáním legislativních aktů. Legislativní akty přijímají legislativní orgány na základě zmocnění ve Smlouvách (v primárním právu), které označujeme jako právní základ legislativních aktů. Problematika úzce souvisí se zásadou svěřeni a principy subsidiarity a proporcionality, jimiž se zabýváme v podkapitole 2.1.2.2., a s problematikou vymezení mezi legislativními a nelegislativními akty, která se nachází v podkapitole 2.2 této práce.

³⁹ Tyto vykonávají v tzv. procesu komitologie.

⁴⁰ Blíže k prováděcím aktům viz SYLLOVÁ, Jindřiška et al. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. s. 883.

2 Legislativní činnost EU de lege lata

Význam této kapitoly pro následující část práce věnovanou neformalizovaným procedurám je trojí. Zaprvé umožňuje ve třetí kapitole identifikovat kontrast mezi postupem legislativní činnosti, jak je předpokládán právní úpravou, a mezi reálným výkonem této činnosti. Zadruhé ilustruje, jak jsou neformalizované procedury v právní úpravě reflektovány. Zatřetí její část věnovaná abstraktnímu normativnímu rámci EU umožňuje hodnotit dopad trialogových jednání na podobu legislativních postupů a uvažovat nad návrhy *de lege ferenda*. K tomu ani tato kapitola není prosta dílčího hodnocení právní úpravy nebo aplikační praxe. Tato kapitola nemá za cíl zodpovědět některé z dílčích otázek práce.

2.1 Hodnoty fungování EU a zásady legislativní činnosti

Charakteristiku právní úpravy legislativní činnosti zahajujeme výkladem o hodnotách fungování EU a relevantních zásadách, což doplňujeme pojednáním o demokratickém deficitu a jeho řešení. Smyslem této podkapitoly je na tomto základě vymezit normativní rámec, který nám ve zbytku práce umožňuje v oblasti legislativní činnosti provádět hodnocení právní úpravy *de lege ferenda* nebo provádět hodnocení aplikační praxe v kontrastu s právní úpravou. Některé zásady disponují bližší právní úpravou, což případně zohledňujeme. Konkrétně se zabýváme hodnotou demokracie, zásadou reprezentativní demokracie, zásadou transparentnosti, zásadou svěřením pravomocí a principy subsidiarity a proporcionality.

2.1.1 Hodnota demokracie a demokratická legitimita EU

2.1.1.1 Demokracie v systému hodnot a zásad fungování EU

EU je hodnotovým a právním společenstvím. Veškerá činnost EU je tak krom vlastní právní úpravy podřízena i abstraktním hodnotám a právním principům. Jejich realizace je cílem právní úpravy. Vzhledem k tomu, že normotvorná činnost EU je podkategorií obecné činnosti EU, taktéž hodnotám, zásadám a právním principům EU podléhá. Některé z hodnot EU jsou právně ukotveny převážně v čl. 2 a 6 SEU a v hlavě druhé SEU. Konkrétně článek 2 SEU představuje výčet, jenž můžeme označit jako *katalog hodnot EU* a články 9–12 SEU obsahují *demokratické zásady*. Dále existuje kategorie tzv. *obecných zásad právních*, jež v pramenech primárního práva

EU zakotveny nejsou, přičemž rovněž kategorii pramenů práva EU představují.⁴¹ My se v této podkapitole zaměříme na psané hodnoty a zásady fungování EU.

Rozdíl mezi pojmem hodnot a zásad lze kromě systematického výkladu SEU sledovat i v tom, že zásady typicky bývají ve Smlouvách šířeji specifikovány konstruktem právních norem, přičemž hodnoty jsou zakotveny bez bližší právní úpravy. Zásady uvedené v čl. 9–12 SEU se navíc na rozdíl od hodnot v čl. 2 nevztahují na členské státy, nýbrž výlučně na fungování EU.⁴² Obecně ale EU mezi hodnotami, právními principy a cíli nerozlišuje příliš přesně⁴³ a tato terminologie tak není jednoznačná.⁴⁴ Hodnoty EU, byť nejsou specifikovány právními normami, mají stejně jako zásady právní význam. Souvisejí totiž s cíli EU, které jsou dalším korektivem činnosti EU. Pro vztah těchto kategorií primárně platí, že podpora hodnot patří mezi cíle EU a veškerá činnost EU s nimi musí být v souladu.⁴⁵ Toto platí pro *hodnoty EU* uvedené v první větě čl. 2 SEU.⁴⁶ Z toho vyplývá, že i postuláty hodnoty demokracie, jimiž se zabýváme dále, musejí být dodržovány při legislativní činnosti EU.

Základní hodnotou fungování EU je hodnota demokracie, jež je zakotvena v čl. 2 SEU, načež články 9-12 SEU obsahují kategorii *demokratických zásad*. Přesto, že je demokracie ve své podstatě polyvalentním pojmem,⁴⁷ lze identifikovat některé její aspekty nebo zásady z hodnoty demokracie vyplývající. Zaprvé uvádíme *zásadu plurality a rovnosti členů společnosti*, která zaručuje pluralitu názorů, volnou soutěž politických stran, ale i záruku možnosti všech členů společnosti podílet se na vládnutí a účastnit se veřejného života, a to za stejných podmínek. Zadruhé s hodnotou demokracie souvisí *zásada participace občanů na fungování EU*, což se děje buď mechanismy přímé nebo reprezentativní demokracie. Dále pod hodnotu demokracie řadíme

⁴¹ Srov. TOMÁŠEK, Michal et al. *Právo Evropské unie*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-184-7. s. 102.

⁴² SYLLOVÁ, Jindřiška et al. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. s. 11.

⁴³ SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 5. vyd. Praha C.H. Beck, 2013. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7400-488-9. s. 34.

⁴⁴ V této práci se snažíme označovat jednotlivé hodnoty, zásady a principy tak, jak jsou označeny v primárním právu EU.

⁴⁵ SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 5. vyd. Praha C.H. Beck, 2013. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7400-488-9. s. 34.

⁴⁶ Neplatí to pro dále zakotvené *hodnoty společnosti*. Viz SYLLOVÁ, Jindřiška et al. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. s. 12.

⁴⁷ SVATOŇ, Jan a Jan FILIP. *Státověda*. 5. Praha: Wolters Kluwer, 2011 [cit. 2019-02-01]. ISBN 978-80-7357-801-5. s. 85.

zásadu *vládnutí v podmínkách právního státu*, která mimo jiné zavazuje „stát“ nebo jiného nositele veřejné moci uplatňovat tuto moc v případech, mezích a způsobem stanoveným zákonem. Toto souvisí s *legalitou* vládnutí.⁴⁸ Zásady rovnosti a právního státu se kromě toho, že je lze považovat jako vyplývající z hodnoty demokracie, nacházejí rovněž v čl. 2 SEU jako *hodnoty* a zásada rovnosti ještě jako jedna z demokratických zásad v čl. 9 SEU. Jako poslední zásadu uvádíme *dělbou a rovnováhu moci*, se kterou v oblasti práva EU souvisí *institucionální rovnováha*. Z té vyplývá, že jsou orgány moci výkonné, soudní a zákonodárné funkčně a organizačně odděleny.⁴⁹ Součástí hodnoty demokracie je i zásada *transparentnosti*, které se věnujeme níže.

Smlouvy se vyjadřují i k formě demokracie, když se EU s přijetím LS explicitně v čl. 10 SEU hlásí k *zastupitelské demokracii*.⁵⁰ Lid tedy participuje na činnosti EU a priori prostřednictvím svých volených zástupců. Specifikem fungování EU je, že se zásada reprezentativní⁵¹ demokracie projevuje ve dvou úrovních. V první úrovni figuruje přímo volený EP, jenž přímo zastupuje občany (čl. 10 odst. 2 SEU). Ve druhé úrovni jsou občané EU zastoupeni národními parlamenty, které jsou nadány určitými pravomocemi, a to i v oblasti legislativní činnosti EU.⁵² Byť tento odkaz na reprezentativní demokracii zřejmě nemá normativní charakter, lze ze zásady reprezentativní demokracie (stejně jako z hodnoty demokracie) odvodit některé další zásady a principy, jejichž imperativů je třeba při činnosti EU dbát a které pro potřeby naší práce uvádíme. Kromě *existence a fungování EP* je jím např. *zásada politické odpovědnosti zástupců*, která v rámci EU, vzhledem k tomu, že je mandát poslanců EP volný a nikoli vázaný, předpokládá možnost kontroly výkonu funkce poslanců EP a jejich případnou výměnu prostřednictvím voleb. S tímto znakem souvisí i níže uvedená zásada *transparentnosti*, která umožňuje tuto kontrolu naplňovat. Dále s reprezentativní demokracií souvisí *záruka možnosti výkonu volebního práva a co nejširší participace volených orgánů na vládnutí*.⁵³ Zásady související se zásadou reprezentativní demokracie tedy konkrétněji směřují na případy, kdy lid participuje na výkonu

⁴⁸ Tamtéž, s. 87.

⁴⁹ TICHÝ, Luboš et al. *Evropské právo*. 5. přeprac. vyd. Praha C.H. Beck, 2014. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-546-6. s. 46.

⁵⁰ Lze tak zřejmě proto mluvit o *zásadě zastupitelské demokracie*.

⁵¹ Taktéž *reprezentativní*, což je varianta užívaná v práci.

⁵² Především *informovanost* ve smyslu čl. 12 písm. a) SEU a *kontrola zásady subsidiarity* ve smyslu čl. 12 písm. b) SEU a právní úpravy obsažené v Protokolu (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

⁵³ SYLLOVÁ, Jindřiška et al. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. s. 64.

veřejné moci prostřednictvím svých zvolených orgánů, a vzhledem k akcentu této práce na postavení EP jsou pro nás relevantní.

2.1.1.2 Demokratický deficit EU a jeho řešení posilováním demokratické legitimacy

Se zásadou demokracie a dalšími zásadami ve fungování EU souvisí problematika demokratické legitimacy a demokratického deficitu. Obecně přijímaným názorem je, že, aby vůbec mohla demokraticky vládnout a naplno tedy vykonávat své pravomoci, mezi které patří i činnost legislativní a exekutivní, musí být EU nadána potřebnou *legitimitou moci*. Legitimitou moci rozumíme *odůvodnění, ospravedlnění, určení zdroje moci a způsobu odvození od tohoto zdroje*.⁵⁴ Vzhledem k demokratickému způsobu vládnutí EU (viz výše) hovoříme o *demokratické legitimitě*. Legitimita EU má specifickou povahu, neboť s výše uvedenými dvěma úrovněmi reprezentativní demokracie částečně souvisí tzv. *doplňující se dvojí legitimita EU a unijních orgánů*.⁵⁵ Toto pojetí spočívá v tom, že moc EU je odvozena jednak od EP, coby přímo voleného orgánu a jednak od národních parlamentů a jim odpovědných vlád, jejichž členové zastupují občany EU v Radě.⁵⁶ EU je však dlouhodobě vytýkána nedemokratičnost a nedostatek této demokratické legitimacy, tzv. *demokratický deficit*. Toto souvisí mimo jiné s hybridní povahou EU coby *nadnárodní organizací*. EU totiž, ačkoli vzniklá z vůle států jako mezinárodní organizace, vykonává nad občany EU přímou moc, tzn. může jim přímo ukládat práva a povinnosti, neboť právní akty EU mohou být nadány *přímým účinkem* a oproti mezinárodním organizacím je tak na ni aplikován vyšší standard demokratického fungování.⁵⁷

Od počátku evropské integrace je patrná snaha problému demokratického deficitu čelit, zvyšovat demokratickou legitimitu EU a snižovat její demokratický deficit. Existují různé koncepce těchto řešení od koncepcí založených na posilování výkonných orgánů a zavádění prvků

⁵⁴ PASQUINO, Gianfranco. *The democratic legitimation of European institutions*. The International Spectator [online]. 2008, 37(4), 35-48 [cit. 2019-02-25]. DOI: 10.1080/03932720208457000. ISSN 0393-2729. Dostupné z: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03932720208457000> s. 38.

⁵⁵ Rozšířená koncepce užívaná hlavně v zahraniční literatuře rozlišuje tzv. *input legitimacy (legitimita na vstupu)*, která je založena na podílu lidu na vládnutí, a *output legitimacy (legitimita na výstupu)*, jejíž podstatou je, že rozhodnutí entity nadané mocí se týkající co nejširšího spektra veřejnosti a aktivně přispívají ke zlepšení života. Srov. SCHARPF, Fritz. *Problem-solving effectiveness and democratic accountability in the EU*. MPIfG Working Paper, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung [online]. Cologne, 2003, 03(1) [cit. 2019-02-25]. Dostupné z: <http://hdl.handle.net/10419/41664> s. 3.

⁵⁶ WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 4. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. Vysokoškolské učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-730-6. s. 232.

⁵⁷ TOMÁŠEK, Michal et al. *Právo Evropské unie*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-184-7. s. 76.

z poloprezidentských systémů po posilování parlamentních prvků a snaha o rozvoj parlamentních prvků systému. Diskuze se vedou rovněž ohledně širší pravomocí EU a jejího významu. Naše práce doktrinárně pracuje s koncepcí, která při řešení nedostatků s demokratickou legitimitou spoléhá na posilování parlamentních prvků a postupnou parlamentarizaci EU. Lze tedy hovořit o tom, že tato práce zastává pozici, jež by se dala označit jako podporující neoparlamentní institucionální model usilující o hlubší parlamentarizaci EU.⁵⁸

Tradiční metodou pro odstraňování demokratického deficitu je v této souvislosti *posilování pravomocí EP*, které souvisí s výše uvedenou zásadou reprezentativní demokracie a z ní plynoucím procesem parlamentarizace. Mezi tyto mechanismy vedoucí k posílení role EP v oblasti legislativní činnosti patří *zvyšování významu řádného legislativního postupu*, v němž má EP stejné postavení jako Rada, dále přiznání EP určité pravomoci blížící se legislativní iniciativě (v podobě *podnětu EP* dle čl. 225 SFEU) a rozšířeny byly *kontrolní pravomoci EP* při přijímání nelegislativních aktů EK.⁵⁹ Jako formu posílení lze dovést i jeho pravomoc iniciovat řízení o prohlášení aktu EU za neplatný před SDEU, což EP umožňuje ovlivňovat právní systém EU i v jiné fázi než při přijímání právního aktu.⁶⁰

Jiné obdobné metody vedoucí k posilování demokratické legitimacy netýkající se evropského parlamentu lze podřadit do dvou směrů, kterými jsou *posilování role národních parlamentů* a posilování mechanismů *přímé demokracie*. Mezi první skupinu mechanismů posilujících roli národních parlamentů, jež spadají do legislativní oblasti, řádíme *informační povinnost vůči národním parlamentům* a *pravomoc kontroly subsidiarity národních parlamentů*.⁶¹ EU se rovněž pokouší prostřednictvím mechanismů další skupiny stimulovat druhou formu demokracie – přímou demokracii, a za tímto účelem mimo jiné zavedla mechanismus *občanské*

⁵⁸ PASQUINO, Gianfranco. *The democratic legitimation of European institutions*. The International Spectator [online]. 2008, 37(4), 35-48 [cit. 2019-02-25]. DOI: 10.1080/03932720208457000. ISSN 0393-2729. Dostupné z: <https://www.tandfonline.com> s. 46.

⁵⁹ RICHARD, Rousseau. The "Democratic Deficit" and Legitimacy Problems of the European Union: Elements of the Debate. *Online Journal Modelling the New Europe* [online]. 2014, (12), 10-30 [cit. 2018-12-12]. ISSN 22470514. s. 8.

⁶⁰ SOLANKE, Iyiola. *Eu Law*. 1. Harlow: Pearson Education Limited, 2015. ISBN 978-1-4082-2833-3. s. 40.

⁶¹ SYLLOVÁ, Jindřiška et al. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. s. 65.

iniciativy. Kromě toho existují i jiné mechanismy pro účast občanů na činnosti EU jako veřejné konzultace, dialogy s občany nebo fungování veřejné ochránčyně práv⁶² (srov. podkapitulu 2.3.2.).

V návaznosti na uvedený proces parlamentarizace a neoparlamentní koncepci řešení demokratického deficitu nicméně zůstává posilování pravomocí EP metodou základní. Právě EP, který nemá *mezivládní* povahu, ale povahu *nadnárodní* vzhledem k přímé volbě a zastupitelské povaze,⁶³ je ve skupině unijních orgánů tím, jenž má zabezpečovat demokratickou legitimitu činnosti EU.⁶⁴ Zde je však nezbytné upozornit na to, že demokratický deficit lze vnímat i na úrovni orgánů EU, a že nedostatky vedoucí k demokratickému deficitu vykazuje i fungování EP. Jednak je namítáno, že obsazování EP na základě tzv. degresivní proporcionality snižuje demokratickou legitimitu, když popírá rovnost hlasů evropských občanů. Dalším nedostatkem může být nízká (navíc dlouhodobě klesající) volební účast při volbách do EP,⁶⁵ s níž souvisí otázka existence evropského *dému* (evropského lidu). V literatuře k tomuto existují různé názory, někdo existenci evropského lidu vylučuje bez dalšího,⁶⁶ my se kloníme k závěru, že byť i pouze vzhledem k do jisté míry společné kulturní, náboženské a etnické homogenosti na evropském kontinentu nelze bez dalšího evropský lid, nebo alespoň existenci *nadnárodního společenství*, ztratovat.⁶⁷ EP je rovněž v obecné rovině vyčítáno, že se přes zvyšování jeho pravomocí není stále schopen stát politickým centrem. To může být způsobeno jeho rozsáhlou strukturou a nedostatečnou aktivitou evropských politických uskupení směrem k občanům, což přirozeně brání tradiční podobě politické soutěže, na kterou jsou evropští občané zvyklí z členských států.⁶⁸

⁶² RUSSACK, Sophia. Pathways for Citizens to Engage in EU Policymaking. In: *Direct Democracy in the EU – The Myth of a Citizens' Union* [online]. Brussels, 2018 [cit. 2019-02-26]. ISBN 978-94-6138-709-7. Dostupné z: <https://www.ceps.eu/publications/direct-democracy-eu---myth-citizens'-union> s. 3.

⁶³ SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 5. vyd. Praha C.H. Beck, 2013. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7400-488-9. s. 74.

⁶⁴ STEHLÍK, Václav, Ondrej HAMULÁK a Michal PETR. *Praktikum práva Evropské unie*. Praha: Leges, 2016. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-159-5. s. 16.

⁶⁵ SOLANKE, Iyiola. *Eu Law*. 1. Harlow: Pearson Education Limited, 2015. ISBN 978-1-4082-2833-3. s. 85.

⁶⁶ WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 4. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. Vysokoškolské učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-730-6. s. 231.

⁶⁷ Srov. MUELLER, Axel. A Public no Demos: What Supranational Democratic Legitimacy (in the EU and Elsewhere) Requires. *European Journal of Philosophy* [online]. 2017, 25(4), 1248-1278 [cit. 2018-12-12]. DOI: 10.1111/ejop.12187. ISSN 09668373. Dostupné z: <http://doi.wiley.com/10.1111/ejop.12187>.

⁶⁸ TICHÝ, Luboš et al. *Evropské právo*. 5. přeprac. vyd. Praha C.H. Beck, 2014. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-546-6. s. 125.

Zpochybňována je odpovědnost poslanců EP vůči voličům vzhledem k jejich odloučenosti od občanů, nezájmu o jejich činnost, ale i vzhledem k tomu, že EP má do jisté míry neúplně vyřešený institucionální vztah s EK, neboť takový by si žádal vedle vyššího podílu na formaci vrcholného exekutivního orgánu i možnost vyslovení nedůvěry tomuto orgánu a zároveň i možnost rozpuštění EP.⁶⁹ To by přispívalo institucionální rovnováze a odpovědnosti volených zástupců, neboť tito by mimo jiné přišli o jistotu úplnosti funkčního období, během kterého se mohou ve své činnosti vzdalovat potřebám občanů a svým volebním slibům.⁷⁰ Při konfrontaci demokratického deficitu prostřednictvím posilování parlamentních prvků tedy není na místě pouze měnit prvky interinstitucionálního fungování EU, ale je nezbytné zaměřit se i na vnitřní fungování EP a na jeho demokratickou legitimitu.

2.1.2 Další zásady legislativní činnosti a jejich právní úprava

Jak uvádíme v podkapitole 2.1.1., v právu EU lze nalézt i psané zásady, jež jsou blíže specifikovány dílčí právní úpravou a jejichž normativní systém je tak méně abstraktní, nežli je tomu např. u hodnot uvedených v čl. 2 SEU. V následující části představujeme ty z nich, které mají význam pro legislativní činnost EU, jež je předmětem naší práce. Tyto tak doplňují hodnotu demokracie a zásadu reprezentativní demokracie a společně vytvářejí hodnotový a principiální rámec legislativní činnosti EU.

2.1.2.1 Transparentnost činnosti EU a její projevy

Pokud bychom chtěli zásadu transparentnosti kategorizovat, zařadili bychom ji pod princip *řádné správy EU*.⁷¹ Požadavky zásady transparentnosti prozařují veškerou činností EU od počátku legislativní nebo exekutivní činnosti po její završení.⁷² U zásady transparentnosti můžeme hovořit o jejích cílech a funkcích, přičemž prvním cílem je realizace práva na dobrou správu zaručeného v čl. 41 Listiny EU, druhým cílem je výše uvedená participace občanů na činnosti EU,⁷³ a funkcí

⁶⁹ EP může vyslovit EK nedůvěru na základě čl. 17 odst. 8 SEU ve spojení s čl. 234 SFEU. Rozpuštění EP Smlouvy neupravují.

⁷⁰ PASQUINO, Gianfranco. *The democratic legitimation of European institutions. The International Spectator* [online]. 2008, 37(4), 35-48 [cit. 2019-02-25]. DOI: 10.1080/03932720208457000. ISSN 0393-2729. Dostupné z: <https://www.tandfonline.com> s. 43.

⁷¹ SVOBODA, Pavel. Právo občana EU na přístup k dokumentům orgánů EU. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica* [online]. 2013, 2013(2), 33-43. Dostupné z: <https://www.cupress.cuni.cz/> s. 35.

⁷² Blíže HÉRITIER, Adrienne. Composite democracy in Europe: the role of transparency and access to information. *Journal of European Public Policy* [online]. 2003, 10(5), 814-833 [cit. 2018-12-13]. DOI: 10.1080/1350176032000124104. ISSN 1350-1763. Dostupné z: <http://www.tandfonline.com> s. 822.

⁷³ SYLLOVÁ, Jindřiška et al. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. s. 227.

transparentnosti umožnění demokratické kontroly činnosti EU ze strany lidu.⁷⁴ Co se týče souvislosti principu transparentnosti s demokracií a demokratickou legitimitou, existuje zde vazba, která spočívá v tom, že transparentnost přispívá demokratické legitimitě EU a že je zásada transparentnosti součástí hodnoty demokracie a právního státu.⁷⁵ V legislativních postupech se význam transparentnosti nejvíce projevuje v umožnění kontroly zvolených zástupců občany EU, což dává možnost na jedné straně hodnotit výsledky jejich činnosti a na druhé straně ověřovat, zda zástupci nezneužívají svůj mandát ke sledování vlastních cílů.⁷⁶ Transparentnost v legislativních postupech nemusí být stoprocentní, měla by umožnit dosažení uvedených cílů a zároveň ponechat legislativním orgánům *prostor pro úvahu (space to think)*.⁷⁷

Zásada transparentnosti úzce souvisí a některými autory je zaměňována se *zásadou otevřenosti*.⁷⁸ My se kloníme k opačnému názoru, že zásadu otevřenosti lze nově považovat za samostatnou zásadu. To opodstatňujeme tím, že zásada otevřenosti je nově výslovně upravena v primárním právu (čl. 10 a 11 SEU a čl. 15 SFEU) a tím, že povahu a znaky těchto zásad lze vnímat odlišně. Pod zásadu otevřenosti lze subsumovat *svobodu informací, participaci občanů na činnosti orgánů EU*. Zásadu otevřenosti můžeme demonstrovat jako širší rámec stanovící směr fungování orgánů EU, který ukládá orgánům EU v porovnání se zásadou transparentnosti širší výčet povinností a má oproti zásadě transparentnosti abstraktnější povahu.⁷⁹ Přesto je patrná jejich vzájemná souvislost, a přestože se následující výklad zabývá spíše principem transparentnosti, lze ve světle výše uvedeného v předmětných pasážích společně s tímto principem přiměřeně vnímat i princip otevřenosti.

⁷⁴ HÉRITIER, Adrienne. Composite democracy in Europe: the role of transparency and access to information. *Journal of European Public Policy* [online]. 2003, 10(5), s. 824. [cit. 2018-12-13]. DOI: 10.1080/1350176032000124104. ISSN 1350-1763. Dostupné z: <http://www.tandfonline.com> s. 831.

⁷⁵ TICHÝ, Luboš et al. *Evropské právo*. 5. přeprac. vyd. Praha C.H. Beck, 2014. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-546-6. s. 47.

⁷⁶ ROZENBERG, Olivier. *The Council of the EU: from the Congress of Ambassadors to a genuine Parliamentary Chamber?* [online]. 1. Brussels: Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, 2019 [cit. 2019-01-29]. ISBN 978-92-846-442-3. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/thinktank> s. 42.

⁷⁷ EUROPEAN PARLIAMENT: *Activity Report on the Ordinary Legislative Procedure*. Dostupné také z: <http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/7c368f56-983b-431e-a9fa-643d609f86b8/Activity-report-ordinary-legislative-procedure-2014-2016-en.pdf> s. 23.

⁷⁸ SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 5. vyd. Praha C.H. Beck, 2013. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7400-488-9. s. 87.

⁷⁹ Srov. ALEMANNI, Alberto. Unpacking the Principle of Openness in EU Law: Transparency, Participation and Democracy. *European Law Review*. 2014, 2014(39(1)), 72-90.

Zásada je v právu EU zakotvena v čl. 10 odst. 3 SEU a čl. 15 odst. 1 SFEU. Těžiště právní úpravy zásady transparentnosti se nachází v čl. 15 SFEU. Otevřenost zmiňuje rovněž ustanovení čl. 11 SFEU, které zakotvuje formy participativní demokracie občanů EU. Hlavní projevy zásady transparentnosti jsou zde dle čl. 15 SFEU dva, prvním je *právo na přístup k dokumentům* a druhým je *veřejnost zasedání EP a Rady EU* při projednávání legislativních aktů. Identifikovat lze nicméně i některé projevy jiné. Např. EK, v souladu s čl. 11 SEU, vyhláší již při přípravě legislativních aktů *konzultace*, v rámci kterých se do legislativní činnosti může zapojit širší veřejnost.⁸⁰ S transparentností souvisí i publikace právních aktů EU⁸¹ a jazyková pravidla.⁸² Je tedy patrné, že transparentnost se právě v oblasti legislativní činnosti projevuje převážně.⁸³

Právo na přístup k dokumentům je na rozdíl od principu veřejnosti a ostatních projevů zásady transparentnosti výslovně zaručeno v LZP EU v čl. 42. Blíže je výkon tohoto práva upraven v Nařízení č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise⁸⁴ a v interních pravidlech, jež si vytvářejí orgány EU. Důležitá je rovněž judikatura SDEU k tématu, relevantními rozhodnutími jsou např. *Švédské království a Turco proti Radě*⁸⁵ nebo *Rada proti Access Europe*.⁸⁶ Právem na přístup k dokumentům v obecné rovině rozumíme právo občanů EU a dalších subjektů na přístup k dokumentům orgánů bez ohledu na použitý nosič. Jedná se o vlastní dokumenty i dokumenty získané od třetích stran. Vůdčí zásadou je co nejširší zpřístupnění dokumentů veřejnosti, v Nařízení č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise je posléze definován pojem dokumentu a je stanoven katalog výjimek mandatorních a diskrečních výjimek, na základě kterých mohou orgány odmítnout poskytnutí dokumentů. Co se týče aplikační činnosti, opakovaně je zdůrazňován restriktivní výklad výjimek a při sporu o poskytnutí dokumentu je tradičně poměřován veřejný zájem na zpřístupnění

⁸⁰ SYLLOVÁ, Jindřiška et al. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. s. 70.

⁸¹ TOMÁŠEK, Michal et al. *Právo Evropské unie*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-184-7. s. 201.

⁸² PÍTROVÁ, Lenka. *Evropská dimenze legislativního procesu*. 1. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-035-2. s. 102.

⁸³ Oproti tomu např. zásada reprezentativní demokracie má horizontálnější povahu.

⁸⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (Úř. věst. L 145, 31.5.2001, s. 43–48).

⁸⁵ Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 1. července 2008 *Švédské království a Maurizio Turco proti Radě Evropské unie*, spojené věci C-39/05 P a C-52/05 P.

⁸⁶ Rozsudek Soudního dvora (prvního senátu) ze dne 17. října 2013 – *Rada Evropské unie v. Access Info Europe, Řecká republika, Spojené království Velké Británie a Severního Irsku*, věc C-280/11 P (Úř. věst. C 367, 14.12.2013, s. 2–2).

dokumentu a argument, že by poskytnutí dokumentu znemožnilo další fungování orgánu.⁸⁷ Toto platí pro dokumenty poskytované na žádost, avšak některé dokumenty jsou orgány EU, konkrétně EP a Rada povinny zveřejňovat i bez žádosti. Těmito dokumenty jsou dle čl. 15 odst. 3 pododstavce pátého právě dokumenty *týkající se legislativních postupů*, tedy dokumenty vytvořené EP a Radou související s legislativní činností.

Právní úprava dle Nařízení č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise je dnes již poměrně zastaralá a vhodné by bylo úpravu novelizovat, aby vyhovovala společenskému pokroku a změnám souvisejících hlavně s přijetím LS. Pokusy o novelizaci již byly, ovšem k dosažení kompromisu napříč orgány a následně k přijetí předmětného právního aktu nedošlo, přičemž byly práce na novelizaci přístupu k dokumentům pozastaveny.⁸⁸ V nastávající úpravě by bylo žádoucí v první řadě *zohlednit zásadu otevřenosti* a nepřipustit existenci tzv. *access-free oblastí*, kde je přístup k dokumentům odepřen automaticky. Přístup by měl být odepřen vždy pouze na základě výjimek. Dále je žádoucí *rozšířit přístup k nelegislativním aktům*. Orgánem, od kterého je možné očekávat iniciativu směrem k rozšíření přístupu k dokumentům je EP.⁸⁹ Ten se nicméně v souladu s tímto tvrzením úplně nezachoval v případě přístupu k dokumentům z trialogových jednání, což vyústilo ve spor před SDEU, čímž se zabýváme v práci dále.

Druhým základním projevem zásady transparentnosti je *veřejnost jednání některých orgánů*. Posílení veřejnosti jednání orgánů bylo jedním z mechanismů LS, jenž měl posílit demokratickou legitimitu EU a oslabit demokratický deficit.⁹⁰ Obecně rozumíme veřejností dálkový nebo prezenční přístup k průběhu jednání. Konkrétně je veřejné projednávání legislativních aktů včetně hlasování v obou legislativních orgánech, tzn. v EP a v Radě (čl. 15 odst. 2 SFEU a čl. 16 odst. 2 SEU). Na jiné orgány se veřejnost jednání o legislativních aktech nevztahuje

⁸⁷ SVOBODA, Pavel. Právo občana EU na přístup k dokumentům orgánů EU. Acta Universitatis Carolinae. Iuridica [online]. 2013, 2013(2), 33-43. Dostupné z: <https://www.cupress.cuni.cz/> s. 36.

⁸⁸ SYLLOVÁ, Jindřiška et al. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. s. 229.

⁸⁹ CURTIN, Deirdre a Päivi LEINO-SANDBERG. *Openness, Transparency and the Right of Access to Documents in the EU: In-depth analysis* [online]. 1. Brussels: European Parliament, 2016 [cit. 2019-02-02]. ISBN 9789282394298. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/thinktank> s. 28.

⁹⁰ WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 4. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. Vysokoškolské učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-730-6. s. 222, s. 233.

a nevztahuje se rovněž na jednání o aktech nelegislativních.⁹¹ Oba orgány ve svých interních předpisech upřesňují, jaká přesně jednání jsou veřejná a jaké existují výjimky.

U EP jsou veřejná plenární zasedání a jednání ve výborech. Jednání Rady je ale veřejné jen v některých fázích. Veřejná nejsou projednávání návrhů v pracovních skupinách a ve výborech stálých zástupců, což lze považovat vzhledem k požadavku veřejnosti za diskutabilní. Klíčová je totiž otázka, co lze podřadit pod výraz *projednávání návrhu* dle čl. 15 odst. 2 SFEU a 16 odst. 8 SEU a zda tento pojem vykládat extenzivně či restriktivně. Ačkoli lze očekávat spíše restriktivní výklad a pojetí termínu, podle kterého jsou veřejná jen plenární zasedání EP a jednání Rady na nejvyšší úrovni,⁹² pro naši práci je relevantní, že opačný výklad by připouštěl veřejnost všech jednání souvisejících s přijímáním legislativního aktu a toto pojetí veřejnosti je tak myslitelné.⁹³

2.1.2.2 Zásada svěřeni, princip subsidiarity a princip proporcionality

Kromě *demokracie a transparentnosti* hrají důležitou roli pro legislativní činnost EU ještě další zásady, principy nebo omezení. Přebíráme vymezení Pítrové⁹⁴ a do této skupiny zařazujeme *zásadu svěřeni pravomocí, princip subsidiarity a proporcionality, zásadu loajální spolupráce a horizontální zásady* (např. nediskriminace, zaměstnanost). Nadále se věnujeme prvním třem zmíněným.

Zásada svěřeni pravomocí je upravena v čl. 5 SEU. Tato zásada *vymezuje* pravomoci mezi EU a členskými státy, přičemž je doplněna principy subsidiarity a proporcionality, jimiž se *řídí výkon těchto pravomocí*.⁹⁵ Zásada svěřeni pravomocí vyplývá z toho, že EU nemá obecnou pravomoc jako členské státy.⁹⁶ Členské státy na ni přenášejí některé své pravomoci, čímž ji zmocňují k jejich výkonu a realizují tím *vertikální členění pravomocí*.⁹⁷ LS pravomoci EU člení na *výlučné, sdílené a doplňkové* (specifickou skupinu představují *koordinační pravomoci*) a uvádí obrazně řečeno *katalog pravomocí* což vede k větší jasnosti vymezení pravomocí.⁹⁸

⁹¹ SYLLOVÁ, Jindřiška et al. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. s. 227.

⁹² Tamtéž, s. 228.

⁹³ Viz návrh na veřejnost politických dialogů v kapitole 4.

⁹⁴ PÍTROVÁ, Lenka. *Evropská dimenze legislativního procesu*. 1. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-035-2. s. 72.

⁹⁵ Čl. 5 odst. 1 SEU.

⁹⁶ Srov. podkapitulu 1.2.2., která hovoří o zmocnění k přijímání právních aktů obecně.

⁹⁷ SYLLOVÁ, Jindřiška et al. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. s. 24.

⁹⁸ PÍTROVÁ, Lenka. *Evropská dimenze legislativního procesu*. 1. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-035-2. s. 84.

Jako určitá forma *evidence* výkonu svěřených pravomocí funguje z této zásady vystávající volba *právního základu* aktu, kdy EK nebo jiný orgán navrhuje právní akt je povinen v souladu s judikaturou SDEU uvést, na základě kterého zmocňovacího ustanovení právní akt navrhuje a kterýžto z cílů EU tak právní akt naplňuje.⁹⁹ Volba právního základu je důležitým bodem legislativního postupu, neboť právní základ mnohdy definuje druh aktu a druh legislativního postupu. Přestože katalog pravomocí a jejich rozdělení na výlučné, sdílené a doplňkové bezpochyby vyjasnilo rozdělení pravomocí v kontextu dynamického vývoje v této oblasti,¹⁰⁰ stále existují nejasnosti v rozdělení, neboť nelze úplně přesně vymezit hranice mezi skupinami pravomocí, jak jsou označeny v SFEU.¹⁰¹ Výjimku ze zásady svěřených pravomocí představuje *doložka flexibility*, která umožňuje za podmínek stanovených čl. 353 SFEU přijmout nezbytná opatření i bez zmocnění EU v některém z ustanovení SFEU. Další metodou, pomocí které EU částečně „obchází“ systém svěřených pravomocí je ten, že používá metody *otevřené koordinace* a využívá *nelegislativní opatření*.¹⁰²

Jak jsme naznačili výše, poté, co je pravomoc přenesena na EU na základě zásady svěřených pravomocí, nastupuje otázka, jakým způsobem a v jakém rozsahu může EU tuto pravomoc vykonávat a na tuto odpovídají principy subsidiarity a proporcionality. Co se týče prvního uvedeného, platí, že EU v zásadě, byť nadána určitou pravomocí, nemusí tuto pravomoc reálně bez dalšího vykonávat.¹⁰³ To ale neplatí u všech skupin pravomocí, ale pouze u pravomocí sdílených a doplňkových. Podstatou principu subsidiarity je, že EU *jedná v oblastech, které nespadají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie*.¹⁰⁴ Je lepší se

⁹⁹ TILINDYTE-HUMBURG, Laura. *Subsidiarity: Mechanisms for monitoring compliance* [online]. 1. Brussels: European Parliamentary Research Service (EPRS), 2018 [cit. 2019-02-02]. ISBN 978-92-846-3535-1. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes> s. 8.

¹⁰⁰ Srov. PÍTROVÁ, Lenka. *Evropská dimenze legislativního procesu*. 1. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-035-2. s. 73 a násl.

¹⁰¹ *Anglicky delineation problems*, viz TILINDYTE-HUMBURG, Laura. *Subsidiarity: Mechanisms for monitoring compliance* [online]. 1. Brussels: European Parliamentary Research Service (EPRS), 2018 [cit. 2019-02-02]. ISBN 978-92-846-3535-1. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes> s. 9.

¹⁰² PÍTROVÁ, Lenka. *Evropská dimenze legislativního procesu*. 1. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-035-2. s. 84.

¹⁰³ TILINDYTE-HUMBURG, Laura. *Subsidiarity: Mechanisms for monitoring compliance* [online]. 1. Brussels: European Parliamentary Research Service (EPRS), 2018 [cit. 2019-02-02]. ISBN 978-92-846-3535-1. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes> s. 10.

¹⁰⁴ Čl. 5 odst. 3 první pododstavec SEU

spolehnout na znění citovaného ustanovení, neboť přesná definice principu je komplikovaná a existují na ni různé názory. Opakováno je pouze pravidlo, že by měla být opatření přijímána *prakticky na co nejnižší úrovni*.¹⁰⁵ Vývoj pojetí principu subsidiarity prošel různými fázemi. Současné pojetí je takové, že princip nadále nepředstavuje prostředek, kterým členské státy usměrňují činnost EU a jehož aspektem je souboj o výkon pravomocí na unijní a vnitrostátní úrovni, ale prostředek, který umožňuje nalézt řešení co nejbližší občanům EU a zabránit nepotřebné regulaci na úrovni EU a zároveň na druhé straně plně legitimovat k EU k jednání tam, kde je to potřeba.¹⁰⁶

Stejně jako zásada svěření pravomocí i *princip subsidiarity* zaznamenal změny v souvislosti s přijetím LS. Obecně došlo k posílení principu, a to především založením systému *ex ante* kontroly subsidiarity národními parlamenty (viz podkapitolu 2.2.2.2.) a posílením Výboru regionů za současného začlenění *lokální dimenze* do principu a přiznání některých práv např. i regionálním parlamentům.¹⁰⁷ I v souvislosti s tímto krokem uvádíme, že princip subsidiarity nadále není principem vymezujícím vztahy pouze mezi EU a členskými státy. Problematika subsidiarity je aktuální. Jak uvádíme dále, institut kontroly subsidiarity národními parlamenty stimuloval podílení se národních parlamentů na činnosti EU. K tomu, během současného volebního období předseda EK Juncker principy subsidiarity a proporcionality adresoval a jako jeden ze svých cílů označil, že by EU měla dělat méně a efektivněji a jednat tam, kde to přináší pro občany EU hodnotu.¹⁰⁸

Princip proporcionality se týká obsahu a formy činnosti EU. Nachází se tedy o krok dále ve fázi, kdy EU činnost vykonává, a zavazuje ji, aby tuto činnost vykonávala pouze v rozsahu nezbytném pro dosažení konkrétního cíle, a nezacházela tedy dále, než je nezbytné.¹⁰⁹ Princip proporcionality tak souvisí s hodnotami a cíli činnosti EU, které zmiňujeme výše. Na rozdíl od

¹⁰⁵ TILINDYTE-HUMBURG, Laura. *Subsidiarity: Mechanisms for monitoring compliance* [online]. 1. Brussels: European Parliamentary Research Service (EPRS), 2018 [cit. 2019-02-02]. ISBN 978-92-846-3535-1. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes> s. 9.

¹⁰⁶ TILINDYTE-HUMBURG, Laura. *Subsidiarity: Mechanisms for monitoring compliance* [online]. 1. Brussels: European Parliamentary Research Service (EPRS), 2018 [cit. 2019-02-02]. ISBN 978-92-846-3535-1. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes> s. 12.

¹⁰⁷ TILINDYTE-HUMBURG, Laura. *Subsidiarity: Mechanisms for monitoring compliance* [online]. 1. Brussels: European Parliamentary Research Service (EPRS), 2018 [cit. 2019-02-02]. ISBN 978-92-846-3535-1. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes> s. 3.

¹⁰⁸ Subsidiarity and Proportionality: Task Force presents recommendations on a new way of working to President Juncker. *European Commission – Press Release Database* [online]. Brussels, 2018 [cit. 2019-02-03]. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4393_en.htm.

¹⁰⁹ Čl. 5 odst. 4 SEU.

principu subsidiarity neplatí princip proporcionality pouze pro sdílené a doplňkové pravomoci, ale uplatní se pro veškerou činnost EU.¹¹⁰ SDEU při hodnocení, zda je požadavek na proporcionalitu činnosti dodržen, využívá *test proporcionality*, kde nejprve hodnotí, zda opatření obecně vede k dosažení uvedeného cíle a zadruhé zkoumá, zda nebyla překročena ona mez toho, co je pro dosažení cíle nezbytné.¹¹¹

V souvislosti se *zásadou svěření pravomocí a s principy subsidiarity a proporcionality* hraje důležitou roli výběr druhu aktu. Výběr druhu aktu při jeho přijímání není libovolný. Nestanoví-li Smlouvy výslovně, jaký druh aktu má konkrétní orgán použít, EK a ostatní orgány, jež předkládají návrh legislativního aktu, se musí řídit čl. 296 v kombinaci s čl. 5 Protokolu (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality, jež ukládají povinnost řídit se při volbě druhu aktu zásadou proporcionality a subsidiarity. V samotném aktu (důvodové zprávě) jsou orgány povinny zevrubně popsat soulad se zásadou proporcionality v konkrétním případě.¹¹² Judikatura dovodila postup v případě, kdy obsah právního aktu neodpovídá jeho formě, např. směrnice je obsahově nařízením. V takovém případě rozhoduje obsah aktu, který převládá nad formálním označením.¹¹³

2.2 (Ne)legislativní postup

V této podkapitole navazujeme na teoretické pojednání o pramenech a tvorbě právě z předchozí kapitoly a v souvislosti s recentní judikaturou SDEU ve věci *Slovensko a Maďarsko proti Radě* vymezujeme rozdíl mezi legislativními a nelegislativními postupy a související determinaci legislativního a nelegislativního aktu. Smyslem je přesně vymezit legislativní postupy oproti postupům nelegislativním, abychom se v následujících podkapitolách mohli věnovat prvně uvedeným. Vlastní podkapitola je tématu věnována vzhledem k dlouhodobým polemikám o předmětné diferenciaci vyřešeným právě zmíněným rozhodnutím a vzhledem k důležitosti členění pro zbytek práce.

¹¹⁰ PÍTROVÁ, Lenka. *Evropská dimenze legislativního procesu*. 1. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-035-2. s. 89.

¹¹¹ TILINDYTE-HUMBURG, Laura. *Subsidiarity: Mechanisms for monitoring compliance* [online]. 1. Brussels: European Parliamentary Research Service (EPRS), 2018 [cit. 2019-02-02]. ISBN 978-92-846-3535-1. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes> s. 11.

¹¹² SYLLOVÁ, Jindřiška et al. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. s. 892.

¹¹³ HARATSCH, Andreas, Christian KOENIG a Matthias PECHSTEIN. *Europarecht*. 10. Tübingen: Mohr Siebeck, 2016. ISBN 978-3-16-154501-6. s. 182.

2.2.1 Legislativní a nelegislativní akty a postupy

Abychom byli schopni odlišit legislativní a nelegislativní postupy, musíme současně pracovat s rozlišováním *forem sekundárních právních aktů* na legislativní a nelegislativní. Právní úprava stanovící toto rozlišení se nachází v ustanoveních článků 289–291 SFEU. Legislativní či nelegislativní charakter právních aktů se váže na způsob jejich přijetí, tedy na normotvornou proceduru. Čl. 289 SFEU totiž stanoví, že pakliže jsou právní akty přijaté legislativním postupem, tedy řádným nebo zvláštním legislativním postupem, jedná se o akty legislativní. Forma právního aktu je zde tak *determinována* normativní procedurou jeho přijetí.

Obecně jsou legislativní akty přijímané na základě primárního práva, jsou přímým projevem nadnárodní integrace, pročež jsou přijímány společně Radou a EP a nejsou přípustné v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky.¹¹⁴ Zato nelegislativní akty, ať už delegované nebo prováděcí jsou přijímány na základě delegace pravomocí,¹¹⁵ a to legislativními orgány skrze legislativní akt v případě delegovaných aktů nebo delegaci pravomocí členských států přijímat opatření k provádění právních aktů v případě aktu prováděcích.¹¹⁶ *Podstatné, zásadní* prvky by měly být vždy upraveny v legislativním aktu, nikoli v aktu delegovaném. Podstatnými prvky jsou zpravidla normativní obsahy a směřování právního aktu, mezi nepodstatné zpravidla spadají dílčí klasifikace a seznamy. Rozlišení podstatných a nepodstatných v praxi není bez problémů.¹¹⁷

Co se týče hierarchie legislativních a nelegislativních právních aktů, nejvýše jsou postaveny přirozeně legislativní akty, na druhém místě figurují nelegislativní akty delegované a nejslabší právní silou disponují prováděcí akty.¹¹⁸ Skutečnost, že nelegislativní delegované právní akty *mění* nepodstatné prvky legislativních aktů tuto hierarchii nenarušuje, neboť legislativní akt vždy k těmto změnám EK zmocňuje. Co se týče orgánů, legislativní akty vždy přijímají legislativní orgány, tedy EP a Rada, a to legislativními postupy. Nelegislativní akty zato přijímá EK coby exekutivní orgán, nebo výjimečně Rada, a to nelegislativními postupy. Druh legislativního postupu se stanoví v případě legislativních aktů dle konkrétního právního základu přijímaného právního

¹¹⁴ SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 5. vyd. Praha C.H. Beck, 2013. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7400-488-9. s. 115.

¹¹⁵ Srov. ale následující podkapitolu předpokládající další typ nelegislativních aktů.

¹¹⁶ Srov. podkapitolu 1.1.2. a SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 5. vyd. Praha C.H. Beck, 2013. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7400-488-9. s. 114.

¹¹⁷ SOLANKE, Iyiola. *Eu Law*. 1. Harlow: Pearson Education Limited, 2015. ISBN 978-1-4082-2833-3. s. 75.

¹¹⁸ PÍTROVÁ, Lenka. *Evropská dimenze legislativního procesu*. 1. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-035-2. s. 117.

aktu, v případě nelegislativních aktů podle *základního aktu*.¹¹⁹ Uvedené nicméně, byť je to v souladu se soudobou doktrínou, nelze ve světle dále uvedeného vnímat jako úplně přesné, neboť lze hovořit i o třetím typu nelegislativních aktů *sui generis*, které nemusí přijímat jen EK nebo Rada, nýbrž i např. Rada s EP v nelegislativním postupu obdobnému zvláštnímu legislativnímu postupu.¹²⁰

Diferenciace formy na legislativní a nelegislativní je důležité vzhledem k tomu, že pro přijímání jednotlivých forem jsou stanoveny některé povinnosti (např. předložení návrhu legislativního aktu národním parlamentům nebo veřejnost projednávání návrhu v Radě)¹²¹ a jejich nedodržení by mohlo zkrátit některé aktéry na výkonu jejich pravomocí. Nejnovější řešení tohoto rozlišení SDEU představil v rozsudku *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, kterým se zabýváme dále. Upozorňujeme, že se jedná o jiný fenomén, než je rozlišování *druhů právních aktů* (nařízení, směrnice aj.). Jinak ve vztahu k druhům aktů platí, že legislativní akty mohou být výlučně právně závaznými typizovanými akty, tedy nařízením, směrnicí nebo rozhodnutím.¹²²

Co se týče odlišení jednotlivých typů normotvorných procedur, obecnou problematiku normotvorby EU zmiňujeme v podkapitole 1.1.2. a v naší práci se zaměřujeme na tvorbu pramenů sekundárního práva. Klíčové, a poněkud nejasné je v oblasti tvorby pramenů sekundárního práva po přijetí LS terminologické vymezení jednotlivých normotvorných procedur. LS totiž zavádí rozlišení právních aktů na akty *legislativní a nelegislativní*, jak popisujeme výše. Opuštěn je pojem *legislativní proces*, se kterým se ve Smlouvách nadále nesetkáme, a ani my jej proto v práci zpravidla nevyužíváme. Normotvorné procedury, které vedou k přijímání legislativních aktů, označujeme jako *legislativní postupy* a v jejich rámci rozlišujeme *řádný legislativní postup* a *zvláštní legislativní postup*. Normotvorné procedury vedoucí k přijetí *nelegislativních aktů* označujeme jako *nelegislativní postupy*.¹²³ Orgány podílející na legislativních postupech

¹¹⁹ Jedná se o akt zmocňovací k přijetí nelegislativního aktu. Může jím být i delegovaný akt. Viz SYLLOVÁ, Jindřiška et al. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. s. 876.

¹²⁰ Srov. následující podkapitolu.

¹²¹ SVOBODOVÁ, Magdaléna. On the concept of legislative acts in the European union law. *The lawyer quarterly* [online]. 2017, 7(4), 256-267 [cit. 2019-02-26]. Dostupné z: <https://tlq.ilaw.cas.cz/index.php/tlq/article/viewFile/209/191> s. 3.

¹²² SYLLOVÁ, Jindřiška et al. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. s. 883.

¹²³ S tímto pojmem se ve Smlouvách na rozdíl od pojmu *legislativní postup* nesetkáme, jedná se spíše o výraz teoretický. Srov. EUROPEAN PARLIAMENT. *Handbook on the Ordinary Legislative Procedure* [online]. 2017 [cit. 2019-01-16]. Dostupné z: <http://www.epgenpro.europarl.europa.eu> s. 41.

označujeme jako *legislativní orgány*. Těmi je Rada a EP.¹²⁴ Legislativní postupy společně konstruují legislativní činnost EU.¹²⁵

V rámci legislativní činnosti volbu mezi řádným a zvláštním legislativním postupem provádí EP po předložení návrhu legislativního aktu EK (viz podkapitolu 2.2.). Tuto volbu činí vždy zásadně na základě právního základu návrhu legislativního aktu, neboť platí, jak uvádíme dále, že Smlouvy vždy stanoví druh legislativního postupu při přijímání legislativních aktů. Změny právního základu, v důsledku kterých se mění legislativní postupy, jsou reflektovány v JŘ EP.¹²⁶ Zde je upraveno ověřování právního základu v EP a postup pro případ změny včetně případného opětovného postoupení návrhu legislativního aktu EP.

2.2.2 Rozhodnutí *Slovensko a Maďarsko proti Radě*

Výše vymezené odlišení legislativních a nelegislativních aktů podle čl. 289 SFEU vzbuzovalo otázky, neboť v rámci SFEU existují i procedury přijímání právních aktů, kdy EP a Rada přijímají právní akt v *de facto* legislativním postupu, který znaky legislativního postupu vykazuje, přičemž tak není označen. Toto v návaznosti na výše demonstrovanou determinaci vytvářelo množinu, jež můžeme označovat jako *šedou zónu* právních aktů, u nichž nebylo jasné, zda jsou to legislativními či nelegislativními akty, což je důležité především vzhledem k povinnostem souvisejícím s přijímáním legislativních aktů uvedených výše.¹²⁷ V úvahu přicházelo využití jakéhosi *testu legislativního aktu*, který kromě procedurálního aspektu přijetí aktu zohledňuje ještě další materiální a formální aspekty,¹²⁸ nebo čistě formální pojetí legislativního aktu striktně spojeného s výslovně stanoveným legislativním postupem. SDEU právě na tuto otázku odpověděl.

¹²⁴ TICHÝ, Luboš et al. *Evropské právo*. 5. přeprac. vyd. Praha C.H. Beck, 2014. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-546-6. s. 215.

¹²⁵ Srov. podkapitolu 1.2.1.

¹²⁶ Čl. 39, čl. 63 JŘ EP.

¹²⁷ SVOBODOVÁ, Magdaléna. On the concept of legislative acts in the European union law. *The lawyer quarterly* [online]. 2017, 7(4), 256-267 [cit. 2019-02-26]. Dostupné z: <https://tlq.ilaw.cas.cz/index.php/tlq/article/viewFile/209/191> s. 2.

¹²⁸ Srov. řešení navržená např. některými českými autory v SYLLOVÁ, Jindřiška. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. s. 878., PÍTROVÁ, Lenka. *Evropská dimenze legislativního procesu*. 1. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-035-2. s. 113.

Žaloba členských států směřovala proti rozhodnutí Rady (EU) 2015/1601, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka¹²⁹ přijatého na základě čl. 78 odst. 3 SFEU, který zmocňuje Radu k přijetí právního aktu pro případ, kdy se *ocitnou jeden nebo více členských států ve stavu nouze v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí*.¹³⁰ Toto zmocňovací ustanovení je právě jedním¹³¹ z vytvářejících zmíněnou šedou zónu právních aktů, neboť předpokládaná procedura je *de facto* zvláštním legislativním postupem, konkrétně postupem konzultace. Členské státy se domáhaly zrušení napadeného rozhodnutí, přičemž mimo jiné namítaly některé nedostatky týkající se právního základu, přijatého právního předpisu a normotvorné procedury, jež byla pro přijetí aktu využita. Namítaly mimo jiné to, že přijatý akt je aktem legislativním a že měly být splněny s tímto související povinnosti.

Pro námi výše uvedené odlišení legislativních a nelegislativních aktů je z rozsudku relevantní to, že SDEU v reakci na tvrzení žalobců, že přijaté rozhodnutí je legislativním aktem, poprvé definovat legislativní akty, když v bodě 58 rozsudku stanovil, že *podle čl. 289 odst. 3 SFEU jsou právní akty přijaté legislativním postupem legislativními akty. Nelegislativními akty proto jsou akty přijaté jiným než legislativním postupem*. Lze tedy vycházet z toho, že legislativní akty jsou akty přijaté řádným nebo zvláštním legislativním postupem a nelegislativní akty představují zbytkovou kategorii. V souvislosti s tímto odlišením legislativních a nelegislativních aktů se posléze SDEU vypořádal i s odlišením legislativních a nelegislativních postupů, jež vyřešil v bodě 65 rozsudku, když stanovil, že o řádný a zvláštní legislativní postup se jedná pouze v případech, kdy tak explicitně stanoví Smlouvy. Posledním bodem, jež ve uvádíme, řešení argumentu, že se napadené rozhodnutí, jež je nelegislativním aktem, *odchyluje* od právních norem vícero legislativních aktů. SDEU připustil toto odchýlení jako možné z důvodu, že smyslem opatření je *reagovat na stav nouze a řešit strukturální problém*. Podmínil nicméně toto odchýlení věcným a časovým omezením přijatého opatření (bod 78 rozsudku).

SDEU se tedy opřel výhradně o jeho systematické formální vymezení legislativního postupu. Kategorie normotvorných procedur vedoucích ke vzniku pramenů sekundárního práva, u

¹²⁹ Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1601 ze dne 22. září 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka (Úř. věst. L 248, 24.9.2015, s. 80–94).

¹³⁰ Čl. 78 odst. 3 SFEU.

¹³¹ Pro vymezení ostatních obdobných zmocňovacích ustanovení srov. SVOBODOVÁ, Magdaléna. On the concept of legislative acts in the European union law. *The lawyer quarterly* [online]. 2017, 7(4), 256–267 [cit. 2019-02-26]. Dostupné z: <https://tlq.ilaw.cas.cz/index.php/tlq/article/viewFile/209/191> s. 9 a násl.

nichž není předepsáno využití řádného nebo zvláštního legislativního postupu, byť jsou s některým z těchto postupů materiálně shodné (fakticky pouze se zvláštním legislativním postupem), jsou tedy bez dalšího postupy nelegislativními.

Výsledně lze tedy konstatovat, že zmíněné právní akty ze *šedé zóny* jsou nelegislativními právními akty. V této souvislosti upozorňujeme na to, že v této souvislosti vzniká skupina nelegislativních aktů, jež nejsou ani akty prováděcími ani delegovanými,¹³² a další *šedá zóna* tak vzniká v oblasti nelegislativních aktů, neboť nelze nadále pod nelegislativní akty podřadit pouze skupiny aktů prováděcích a delegovaných.¹³³ To by bylo vhodné zohlednit v teorii, neboť je dle našeho názoru vhodné zařadit do kategorie nelegislativních aktů i skupinu *nelegislativních aktů sui generis*, jež nejsou prováděcí ani delegované. Pro další podkapitoly práce je zásadní, že o legislativní postupy, ať už řádný či zvláštní, se jedná vždy, když to Smlouvy explicitně stanoví, a na základě tohoto pravidla lze determinovat, které právní akty sekundárního práva jsou legislativní a které nikoli. Legislativní jsou ty akty, které byly přijaty legislativním postupem.

2.3 Právo legislativní iniciativy a úvodní fáze přijímání legislativních aktů

Smyslem této podkapitoly je představit fázi předcházející legislativnímu postupu v kontextu její právní úpravy a aplikační praxe, neboť ačkoli tato oblast není předmětem analýzy v následujících kapitolách, s předmětným tématem úzce souvisí a její aspekty se nezdá v následujících kapitolách objevují. Konkrétně se v této podkapitole věnujeme prvotním fázím legislativní činnosti EU, tedy problematice legislativní iniciativy, postupu před předložením návrhu legislativního aktu a kontrole subsidiarity národními parlamenty. V oblasti legislativní iniciativy přesně identifikujeme různé modalities legislativní iniciativy a pokoušíme se zhodnotit jejich aplikační význam. Následně se zabýváme činností předcházející předložení návrhu legislativního aktu a analyzujeme dosavadní vývoj kontroly subsidiarity národními parlamenty. V této souvislosti se zabýváme rovněž veřejnými konzultacemi coby nástroji přímé demokracie. Výsledně se snažíme odpovědět na otázku, jaký je faktický stav legislativní iniciativy v rámci přijímání legislativních aktů.

¹³² Nejsou jako takové označeny a k jejich přijetí nezmocňuje legislativní akt nýbrž primární právo. Srov. čl. 290, 291 SFEU.

¹³³ Akademické tituly s tímto členěním zpravidla pracují. Srov. např. TICHÝ, Luboš et al. *Evropské právo*. 5. přeprac. vyd. Praha C.H. Beck, 2014. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-546-6. s. 219.

2.3.1 Legislativní iniciativa *stricto sensu* a právo podnětu

Fenoménem legislativní iniciativy rozumíme problematiku týkající se toho, které orgány jsou ve státě či mezinárodní organizaci oprávněny předkládat návrhy právních aktů a stimulovat proces vedoucí k jejich přijetí. V oblasti evropského práva je nutno se vypořádat s terminologickou roztržičností v právních aktech a koncepční nejednotou v literatuře.

V první řadě je třeba demonstrovat rozdíl mezi *právem legislativní iniciativy*, případně ještě vhodněji *iniciačním právem*¹³⁴ a *právem podávat podněty k přijetí legislativního aktu*, jež dále označujeme jako *právo podnětu*. Iniciační právo představuje pravomoc orgánu předložit návrh právního aktu, kterým se legislativní orgán musí zabývat a musí v návaznosti na podání návrhu započít některou z forem legislativního postupu. Oproti tomu, právo podávat různé formy podnětů abstraktně vyjádřeno představují předstupeň výše uvedené fáze, kdy je uplatněno iniciační právo, jedná se spíše o iniciativu iniciativy. Žádná z modalit práva podat podnět nezavazuje orgán, jež má iniciační právo, aby toto právo využil. Toto rozhodnutí zůstává na jeho uvážení, ačkoli se jedná o kvalifikované podněty¹³⁵ a právní úprava spojuje finální zdržení se uplatnění iniciačního práva s některými povinnostmi vůči subjektům podávajícím návrh.¹³⁶ Ačkoli existuje u těchto pravomocí podávat podněty různorodé terminologické rozlišení, ani v jedné skupině tato odlišná terminologie nemá materiální význam a např. žádost SDEU tak má stejnou povahu jako doporučení Evropské centrální banky.¹³⁷ V návaznosti na uvedené tedy zdůrazňujeme, že právo podávat podněty nelze ztotožňovat s iniciačním právem a odmítáme některá související tvrzení v literatuře (viz níže).

Konkrétní vymezení modalit v oblasti legislativní iniciativy či práva podávat podněty k přijetí legislativních aktů nelze v literatuře bez další dílčí analýzy vyhledat, proto uvádíme následující seznam těchto pravomocí s odkazy na ustanovení v SFEU. V návaznosti na tento výčet se zabýváme některými z těchto pravomocí.

¹³⁴ Dále označováno jako *legislativní iniciativa*, *legislativní iniciativa stricto sensu*, *reálná legislativní iniciativa* nebo právě jako *iniciační právo*. Termín iniciační právo je užíván např. v TICHÝ, Luboš et al. *Evropské právo*. 5. přeprac. vyd. Praha C.H. Beck, 2014. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-546-6. s. 212.

¹³⁵ Srov. SYLLOVÁ, Jindřiška et al. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. s. 803.

¹³⁶ SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 5. vyd. Praha C.H. Beck, 2013. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7400-488-9. s. 121.

¹³⁷ TICHÝ, Luboš et al. *Evropské právo*. 5. přeprac. vyd. Praha C.H. Beck, 2014. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-546-6. s. 215.

Tabulka 1: Odlišení iniciačního práva a práva podnětu a výčet jejich forem	
A: legislativní iniciativa iniciační právo	B: podnět k přijetí legislativního aktu
<ul style="list-style-type: none"> ▪ návrh EK (čl. 289 odst. 1 SFEU) ▪ vlastní podnět EP (např. čl. 223 odst. 2 SFEU) ▪ doporučení Evropské centrální banky (čl. 129 odst. 3 SFEU) ▪ žádost SDEU (čl. 281 SFEU) ▪ žádost Evropské investiční banky (čl. 308 SFEU) ▪ podnět skupiny členských států (čl. 76 písm. b) SFEU) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ podnět EP (čl. 225 SFEU) ▪ žádost Rady (čl. 241 SFEU) ▪ občanská iniciativa (čl. 24 SFEU)

Tabulka 1 – zdroj: autor

2.3.1.1 Podnět EP dle čl. 225 SFEU

Ve světle výše uvedených zásad legislativní činnosti a opatření, jimž LS zvyšuje demokratickou legitimitu EU, podnět EP představuje mechanismus, jak posílit EP, podpořit proces parlamentarizace EU a zvýšit demokratickou legitimitu EU. Obecná právní úprava pravomoci EP podávat podněty k přijetí legislativního aktu se nachází čl. 225 SFEU. EP na základě tohoto ustanovení *může většinou hlasů všech svých členů požádat Komisi, aby předložila vhodný návrh ve věcech, u nichž má za to, že je k provedení Smluv potřeba aktu Unie*. EP přijímá podnět formou usnesení. Co se týče procesu vzniku podnětu v EP, ten je upraven v čl. 46 JŘ EP. Podat návrh může 1-10 poslanců. Návrh je předložen k ověření předsedovi EP, který jej postupuje příslušnému výboru, který administruje podpis návrhu a vypracování zprávy obdobně jako v řádném legislativním postupu (viz podkapitolu 2.4.1.1.). Výbor postupuje podle čl. 52 JŘ EP, který jej zavazuje předložit návrh Konferenci předsedů, čehož se může zprostit v případě, kdy návrh podepíše většina poslanců EP, pak se totiž návrh usnesení považuje za schválený Konferencí předsedů. Usnesení lze na plenárním zasedání přijmout většinou všech poslanců EP.¹³⁸ Někteří autoři uvádějí, že výsledek hlasování může teoreticky hrát důležitou roli při rozhodování EK, zda

¹³⁸ PÍTROVÁ, Lenka. *Evropská dimenze legislativního procesu*. 1. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-035-2. s. 211.

skutečně předloží návrh. Předpokládat by se v této souvislosti dalo, že čím více poslanců EP podepíše, nebo bude hlasovat pro podnět, tím spíše EK reálně návrh přijme. To by mohlo nahrávat větším politickým skupinám a tradičně fungující spolupráci v EP mezi Evropskou lidovou stranou (EPP) a stranou Pokrokové spojenectví socialistů a demokratů (S&D).¹³⁹

Proces je ještě nadále specifikován v bodě 16 IID 2010 a bodě 10 IID 2016, kde se EK zavázala k přísnějším lhůtám a k tomu, že rozhodne-li se k opomenutí předložení návrhu legislativního aktu a k reálnému uplatnění svého iniciačního práva, *sdělí dotčenému orgánu v odpovědi na tuto žádost podrobné důvody a předloží případně analýzu možných alternativ a zodpoví jakékoli dotazy, jež vznesli společní normotvůrci ve vztahu k analýzám týkajícím se evropské přidané hodnoty a nákladů vyplývajících z neexistence společného evropského postupu* (bod 10 2. pododstavec IID 2016). K tomu ve vztahu k EP se EK ještě zavazuje k roční lhůtě pro reálné předložení návrhu právního aktu nebo jeho začlenění do pracovního programu EK (bod 16 třetí pododstavec IID 2010). Oproti Radě a její žádosti, kdy Radě nad rámec Smluv svědčí pouze právo na sdělení podrobných důvodů, EP svědčí i zmíněná roční lhůta, neboť IID 2010 byla uzavřena pouze mezi EP a EK.¹⁴⁰ K těmto povinnostem se tedy EK zavazuje nad míru stanovenou Smlouvami, konkrétně čl. 225 SFEU. Někteří autoři v této souvislosti uvádějí, že tato úprava *jde daleko za rámec uvedený čl. 225 SFEU a de facto zakládá legislativní iniciativu Evropského parlamentu*.¹⁴¹

Co se týče používání institutu podnětu EP v legislativní praxi, výsledky jsou z pohledu EP zklamáním.¹⁴² Při analýze podnětů EP podaných od přijetí LS a vzniku tohoto institutu v konkrétní podobě do současnosti zjistíme, že z celkem 26 podnětů EP reálně vedlo k předložení návrhu EK pouze pětkrát, což představuje přibližně 19% úspěšnost.¹⁴³ Dva návrhy jsou podány k EK

¹³⁹ SOLANKE, Iyiola. *Eu Law*. 1. Harlow: Pearson Education Limited, 2015. ISBN 978-1-4082-2833-3. s. 104.

¹⁴⁰ REMAC, Milan. *Parliamentary scrutiny of the European Commission: Implementation of the Treaty provisions* [online]. 1. Brussels: Directorate-General for Parliamentary Research Services (EPRS), 2018 [cit. 2019-01-21]. ISBN 978-92-846-3336-4. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/thinktank> s. 65.

¹⁴¹ BELLING, Vojtěch. *Interinstitucionální dohody jako prostředek změny primárního práva EU? Právní rozhledy*. 2010, 18(10), 359., rovněž PÍTROVÁ, Lenka. *Evropská dimenze legislativního procesu*. 1. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-035-2. s. 215.

¹⁴² COSTA, Olivier. *What are the challenges for the European Parliament? Legislation, scrutiny and organisation: In-depth analysis for the AFCO Committee* [online]. 1. Brussels, 2015, 29 s. [cit. 2019-01-21]. ISBN 978-92-823-8402-2. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/thinktank> s.22.

¹⁴³ K tomu v reakci na 3 podněty EK zareagovala tak, že předložila návrh legislativního aktu, který se týkal podnětu EP částečně. Viz REMAC, Milan. *Parliamentary scrutiny of the European Commission: Implementation of the Treaty provisions* [online]. 1. Brussels: Directorate-General for Parliamentary Research Services (EPRS), 2018 [cit. 2019-01-21]. ISBN 978-92-846-3336-4. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/thinktank> s. 65.

v současnosti.¹⁴⁴ Jako nesprávná se ukázala i výše předeslaná teorie, že mají větší váhu a úspěšnost podněty EP, jež podepíše, nebo pro něž hlasuje, velký počet poslanců. Výsledně, jak je naznačeno výše, institut podnětu EP nelze hodnotit jako využívaný, úspěšný a silný mechanismus k prosazení vůle EP. Přesto lze připustit, že EK aspoň naplno dostává své povinnosti podrobně sdělovat důvody, proč návrh nepředloží, a jaké ve věci podnikne jiné kroky.¹⁴⁵

Vzhledem k výše uvedenému, tedy vzhledem k tomu, že podnět EP řadíme mezi instituty, které nelze při bližším teoretickém zkoumání považovat za legislativní iniciativu, neboť se spíše jedná o *iniciativu legislativní iniciativy*, a vzhledem k dosavadní osmileté zkušenosti s institutem, která přináší reálnou úspěšnost v podobě předložení legislativního návrhu EK v cca 19 % podaných návrhů, si dovoluujeme uzavřít, že podnět EP není institutem, který má rovnocenné postavení jako legislativní iniciativa EK a že EP tedy skrze právní úpravu v čl. 225 a v předemných interinstitucionálních dohodách nezískává iniciační právo.¹⁴⁶ Vztáhneme-li tento závěr na v počátku definované cíle tohoto institutu, určitě jej nelze hodnotit jako značný posun směrem k parlamentarizaci EU a vyšší demokratické legitimitě EU. EP vzhledem k reálnému vlivu tohoto institutu příliš neposílil a v důsledku tohoto nadále reálným iniciačním právem nedisponuje.

2.3.1.2 Občanská iniciativa

Dalším institutem, který se blíží legislativní iniciativě a některými autory považován např. i za *výjimku*¹⁴⁷ z obecné legislativní iniciativy EK, tedy za stejně hodnotné iniciační právo, jako má EK, je občanská iniciativa. Institut občanské iniciativy je upraven v čl. 11 odst. 4 SEU a v ustanovení čl. 24 SFEU. Ze zařazení institutu do těchto článků je patrná jeho povaha jakožto institutu posilujícího *participativní demokracii*. Komplexně je nicméně institut občanské iniciativy

¹⁴⁴ Dokumenty přijaté k postupu pro legislativní podnět (INL). *Evropský parlament: Výbory* [online]. 2019 [cit. 2019-01-21]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/committees/cs/search-in-documents.html#sidesForm>.

¹⁴⁵ Stanoviska EK jsou zpravidla obsáhlá, obsahují právní analýzu předmětu i zmapování všech uskutečněných a plánovaných aktivit EK v oblasti. Srov. rovněž REMAC, Milan. *Parliamentary scrutiny of the European Commission: Implementation of the Treaty provisions* [online]. 1. Brussels: Directorate-General for Parliamentary Research Services (EPRS), 2018 [cit. 2019-01-21]. ISBN 978-92-846-3336-4. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/thinktank> s. 70.

¹⁴⁶ Nesouhlasíme tak s tezí v BELLING, Vojtěch. *Interinstitucionální dohody jako prostředek změny primárního práva EU? Právní rozhledy*. 2010, 18(10), s. 359.

¹⁴⁷ SYLLOVÁ, Jindřiška et al. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. s. 104.

upraven v nařízení č. 211/2011 o občanské iniciativě,¹⁴⁸ které upravuje podmínky pro registraci, sběr, stanoví minimální počty osob a upravuje některé další otázky s procesem související.

Obecně proces občanské iniciativy probíhá tak, že po náležitém seskupení organizátorů EK občanskou iniciativu registruje v registru, poté probíhá sběr podpisů a posléze případně ověření počtu podpisů, veřejné slyšení v EP a finální předložení iniciativy EK. Konkrétní iniciativa tedy může skončit po odmítnutí EK ji registrovat, při stažení iniciativy organizátory nebo při nedostatečném počtu nasbíraných podpisů.¹⁴⁹ Podmínky, při jejichž nesplnění je EK povinna odmítnout registraci, se nacházejí v čl. 4 odst. 2 nařízení č. 211/2011 o občanské iniciativě. Doposud byl nicméně ve smyslu tohoto ustanovení pro odmítnutí zaregistrování využit pouze jediný důvod, a to ten uvedený v písm. b) odst. 2 čl. 4 nařízení č. 211/2011 o občanské iniciativě, tedy nebylo splněno, že *navrhovaná občanská iniciativa nespadá zjevně mimo rámec pravomoci Komise na předložení návrhu právního aktu Unie pro účely provedení Smluv*, a to konkrétně v 9 případech. Staženo bylo doposud 15 občanských iniciativ, 26 občanských iniciativ nedovedlo obstarat potřebnou podporu, 4 iniciativy byly úspěšné, 9 v současnosti stále probíhá.¹⁵⁰

Institut občanské iniciativy je první a jediný obdobný nástroj pro mezinárodní přímou demokracii¹⁵¹ a jako takový má nepochybně značný politický potenciál. Potýká se však s řadou problémů. Prvním z nich může být je poměrně rozsáhlá právní regulace, kterou řada organizátorů označuje za byrokratickou. Dále užívání komplikuje technická náročnost procesu, kdy v případě volby sběru podpisů elektronickou formou je potřeba mít dispozici kvalitní software. V současnosti probíhá revize pravidel občanské iniciativy a některé z orgánů prosazují jednotnou podobu portálu pro všechny občanské iniciativy, což rovněž může organizátorům působit úskalí a omezit to jejich tvůrčí volnost, jež je zapotřebí hlavně vzhledem k tomu, že organizace občanské iniciativy zásadně souvisí s disciplínou digitálního politického marketingu a zde je tvůrčí volnost nezbytná.¹⁵²

¹⁴⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 ze dne 16. února 2011 o občanské iniciativě (Úř. věst. L 65, 11.3.2011).

¹⁴⁹ Blíže k právní úpravě občanské iniciativy např. LEINFELD, Jiří. *Normotvorná pravomoc Evropské komise*. Praha, 2013. Disertační práce. Karlova univerzita, Právnická fakulta. s. 160 a násl.

¹⁵⁰ K výsledkům jsme dospěli po analýze evidence na webových stránkách EVROPSKÁ KOMISE. *Evropská občanská iniciativa: Oficiální registr* [online]. [cit. 2019-01-22]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered>.

¹⁵¹ BERG, Carsten a Maarten DE GROOT. Does EU really want to make citizen politics work?. In: *EUobserver* [online]. Brussels, 2018 [cit. 2019-01-22]. Dostupné z: <https://euobserver.com/opinion/143215>.

¹⁵² Tamtéž.

S výše uvedeným souvisí reálná uplatnitelnost a praktický význam institutu. V první řadě je třeba poukázat na to, že od počátku fungování institutu prošly do závěrečného stadia, tedy byly předloženy EK ve smyslu čl. 9 nařízení č. 211/2011 o občanské iniciativě 4 iniciativy z celkem 63 započatých občanských iniciativ (9 z nich nebylo, jak je uvedeno výše, zaregistrovaných), což znamená přibližně pouze 6% úspěšnost. V druhé řadě je žádoucí poznamenat, že ani jedna z těchto čtyř občanských iniciativ nevedla k předložení návrhu legislativního aktu ani ke vzniku nelegislativního aktu.¹⁵³ To samotné může být vnímáno jako demotivující pro potenciální zájemce o organizaci občanské iniciativy. Dá se konstatovat, že největší význam zaznamenala iniciativa *Right2Water*, na jejímž základě byla provedena revize právě přijímané směrnice.¹⁵⁴ EK sama v propagačním materiálu „vyvracejícím mýty“ nepřímo připouští, že z občanských iniciativ návrh právního aktu nikdy ani nevzešel, natož aby byl přijat, a částečné výsledky některých občanských iniciativ včetně uvedeného *right to water* jsou v materiálu zavádějícím způsobem reflektovány v pozitivním smyslu.¹⁵⁵ Toto lze hodnotit jako pozoruhodné. Uvedené plyne zřejmě z toho, že výhradně EK je orgánem, jenž má vliv na reálný dopad občanské iniciativy na přijímání právních aktů, a její nevole předkládat na základě občanské iniciativy návrhy nejspíše pramení mimo jiné i ze snahy udržet si svou dominantní pozici v oblasti legislativní iniciativy.¹⁵⁶

Ve výsledku tedy znovu nesouhlasíme s tvrzením, že občanská iniciativa představuje legislativní iniciativu¹⁵⁷ a stejně jako u podnětu EP zastáváme názor, že institut nepředstavuje reálné iniciační právo, že se opět jedná pouze o předstupeň reálné legislativní iniciativy a že proto nemůže být hodnocen jako právo legislativní iniciativy, jehož subjektem by byl lid. Vzhledem k výše uvedenému lze nicméně dle našeho názoru vnímat institut občanské iniciativy jako

¹⁵³ K výsledkům jsme dospěli po analýze evidence na webových stránkách EVROPSKÁ KOMISE. *Evropská občanská iniciativa: Oficiální registr* [online]. [cit. 2019-01-22]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered>.

¹⁵⁴ VOGIATZIS, Nikos. Between discretion and control: Reflections on the institutional position of the Commission within the European citizens' initiative process. *European Law Journal* [online]. 2017, 23(3-4), 250-271 [cit. 2019-01-22]. DOI: 10.1111/eulj.12229. ISSN 13515993. Dostupné z: <http://doi.wiley.com/10.1111/eulj.12229> s. 261.

¹⁵⁵ Mýty a skutečnost. In: EVROPSKÁ KOMISE. *Evropská občanská iniciativa: Oficiální registr* [online]. Brusel, 2018 [cit. 2019-01-22]. Dostupné z: <https://publications.europa.eu/en/>.

¹⁵⁶ VOGIATZIS, Nikos. Between discretion and control: Reflections on the institutional position of the Commission within the European citizens' initiative process. *European Law Journal* [online]. 2017, 23(3-4), 250-271 [cit. 2019-01-22]. DOI: 10.1111/eulj.12229. ISSN 13515993. Dostupné z: <http://doi.wiley.com/10.1111/eulj.12229> s. 268.

¹⁵⁷ SYLLOVÁ, Jindřiška et al. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. s. 104.

mobilizující nástroj přispívající přeshraničnímu dialogu posilující evropský *démos*, který rovněž je způsobilý stimulovat veřejnou debatu na nadnárodní úrovni.¹⁵⁸

Mezi institutem občanské iniciativy a podnětem EP dle čl. 255 SFEU lze identifikovat vzájemný vztah. Zatímco občanská iniciativa je institutem pramenícím z principu přímé demokracie, podnět EP naopak ztělesňuje institut reprezentativní demokracie. Z pohledu EP pak existuje zájem na tom, aby podnět EP vedle institutu občanské iniciativy obstál a aby občané EU o podnětu EP věděli jako o možném nástroji prosazení svých zájmů. Vzhledem k povaze fungování EU založeném na reprezentativní demokracii (čl. 10 SEU) se jeví jako vhodné, aby občané EU využívali možnost prosazovat agendu skrze své zástupce v EP a občanskou iniciativu využívali spíše jako nástroj druhého stupně. To může přispívat k procesu parlamentarizace EP a přispět vazbě mezi EP a občany EU. Za zmínku stojí i skutečnost, že EP jednou v minulosti reagoval na úspěšnou občanskou iniciativu předložením vlastního podnětu, který obsahově směřoval proti smyslu občanské iniciativy.¹⁵⁹

2.3.1.3 Iniciativa členských států

Iniciační právo členských států je upraveno v čl. 76 písm. b) SFEU. Smysl tohoto ustanovení spočívá v tom, že členské státy si jeho prostřednictvím zachovávají určitý přímý vliv na přijímání aktů v oblastech, které dříve byly ve *třetím pilíři*, tedy v oblastech justiční spolupráce v trestních věcech, policejní spolupráce a správní spolupráce v těchto oblastech.¹⁶⁰ Členské státy na základě tohoto ustanovení mohou předložit legislativní návrh svým podnětem, pakliže jich bude jedna čtvrtina, tedy 7. Na rozdíl od ostatních modalit *specifické legislativní iniciativy* nejsou natolik striktně členské státy limitované předmětem (ostatní orgány předkládají jen legislativní návrhy týkající se jejich fungování).¹⁶¹ Podnět skupiny členských států zakládá modifikovaný řádný legislativní postup,¹⁶² ve kterém jsou omezeny pravomoci EK v rámci postupu přijímání legislativního aktu a EK proto zpravidla dohlíží na uplatnění institutu a snaží se zamezit jeho plnému uplatnění. Na příkladu iniciativy na pomezí roku 2010 při přijímání směrnice 2011/99/EU

¹⁵⁸ Srov. Mýty a skutečnost. In: EVROPSKÁ KOMISE. *Evropská občanská iniciativa: Oficiální registr* [online]. Brusel, 2018 [cit. 2019-01-22]. Dostupné z: <https://publications.europa.eu/en/>.

¹⁵⁹ Jednalo se o iniciativu *Jeden z nás* a Usnesení Evropského parlamentu ze dne 25. února 2014 obsahující doporučení Komisi o boji proti násilí páchanému na ženách (2013/2004(INL)).

¹⁶⁰ SYLLOVÁ, Jindřiška et al. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. s. 361.

¹⁶¹ PÍTROVÁ, Lenka. *Evropská dimenze legislativního procesu*. 1. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-035-2. s. 129.

¹⁶² Čl. 294 odst. 15 SFEU.

o evropském ochranném příkazu lze ilustrovat, že problém nastává, když se předmět legislativního návrhu přelévá do jiné oblasti, než jsou ty uvedené v ustanovení čl. 76 písm. b) SFEU. SDEU rozhodl ve prospěch EK a přiměl tak členské státy zúžit předmět směrnice. Vedle toho navíc EK byla aktivní v oblasti neformálních jednání s cílem přimět jednotlivé reprezentace členských států v Radě, aby iniciativu nepodporovaly. Ve skrze je tedy EK ve snaze uchránit svůj vliv schopna vyvinout značné úsilí jak cestou formálních, tak cestou neformálních mechanismů, a proto se pro členské státy jako účelnější postup jeví iniciovat legislativní iniciativu EK formálně žádostí dle čl. 241 nebo neformálně, což představuje i postup, jímž se členské státy ubírají v praxi.¹⁶³

Co se týče hodnocení institutu v návaznosti na výše uvedené, na rozdíl od podnětu EP a občanské iniciativy formálně iniciativa členských států představuje iniciační právo a představuje tak alternativní institut vůči legislativní iniciativě EK. Co se týče jeho materiálního významu, vzhledem k výše uvedenému postoji EK vůči institutu a jeho málo častému užívání se dle našeho názoru nejedná o institut, jež by byl způsobilý narušovat praktickou dominanci legislativní iniciativy EK.

2.3.1.4 Ostatní druhy legislativní iniciativy a práva podnětu

Obecně se v případech, kdy má iniciační právo jiný orgán nežli EK, jedná o možnosti předložit legislativní návrh, který upravuje materii výlučně související s fungováním onoho orgánu. EP např. může skrze tento postup zřídit dočasnou vyšetřovací komisi (čl. 226 SFEU), nebo je zmocněn k právní úpravě podmínek výkonu funkcí poslanců EP (čl. 223 odst. 2 SFEU). LS tak zřejmě rozšiřuje samosprávné pravomoci jednotlivých orgánů. S těmito „alternativními“ modalitami legislativní iniciativy souvisí volba typu legislativního postupu. V případech, kdy se jedná o iniciační právo EP nebo Evropské investiční banky, použije se zvláštní legislativní postup stanovený pro tuto proceduru ve Smlouvách. Podobu navazujícího legislativního postupu u zbylých modalit legislativní iniciativy (legislativní iniciativa SDEU, skupiny členských států, Evropské centrální banky) reflektuje ustanovení čl. 294 odst. 15 SFEU, které vyjímá některé pravomoci EK ze standardního procesu řádného legislativního postupu. Důvod tohoto omezení EK tkví v logice, že jelikož se nejedná o legislativní akt navržený EK, není žádoucí, aby měla v procesu jeho přijímání takovou míru vlivu.¹⁶⁴ Posledním dosud nekomentovaným institutem je

¹⁶³ LAMBERMONT, Frank. The Member States' Initiatives: An Inter-Institutional Turf War after the Treaty of Lisbon. *EIPAScope* [online]. 2012, 2012(1), 19-23 [cit. 2019-01-22]. Dostupné z: <http://aei.pitt.edu/id/eprint/43467> s. 23.

¹⁶⁴ SYLLOVÁ, Jindřiška et al. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. s. 890.

žádost Rady o předložení legislativního návrhu podle čl. 241 SFEU. Zde se částečně jedná o obdobu podnětu EP dle čl. 255 SFEU. Jedná se nicméně o institut zřídka využívaný, což však neznamená, že by Rada nebyla schopna ovlivnit přijímanou legislativu. Jak uvádíme opakovaně dále, výrazné množství navrhované legislativy (cca 50 %) totiž plyne z činnosti Evropské rady, na jejíž popud EK předkládá návrhy legislativních aktů.¹⁶⁵

2.3.1.5 Legislativní iniciativa EK

I ve světle uvedeného platí, že primárním orgánem nadaným iniciačním právem je EK. To potvrzuje ustanovení čl. 17 odst. 2 SEU, které legislativní iniciativu EK při přijímání legislativních aktů stanoví jako obecnou. Důvodem, proč je to právě EK, která má dominantní iniciační právo, je, že je to právě ona, jejímž posláním je být *motorem integrace*.¹⁶⁶ EK disponuje širokým úřednickým aparátem, má povahu veřejného úřadu a je tak schopna v nejlepší kvalitě právní akty vytvořit a poté nejlépe plnit roli *neutrálního zprostředkovatele* při jejím přijímání.¹⁶⁷ Jak uvádíme dále, EK formálně ztratila *iniciační monopol*, tato ztráta se však nedá hodnotit jako výrazné oslabení iniciačního práva EK, neboť legislativní iniciativa EK je nadále zásadní. To přispívá silnému postavení EK, která rozhoduje, kdy a v jaké podobě bude přijat legislativní návrh.¹⁶⁸ Jak uvádíme dále v práci, legislativní iniciativou role EK v legislativních postupech nekončí.

2.3.2 Postup před předložením návrhu legislativního aktu

Postup přijímání legislativního aktu začíná dříve než předložením legislativního návrhu. Jak bylo uvedeno výše u kvazilegislativní iniciativy Rady, významnou roli hraje v procesu před předložením legislativního aktu Evropská rada. Evropská rada totiž funguje jako fórum, jehož účastníci jsou zpravidla schopni docílit konsenzu, kterého se nepodařilo docílit v rámci třístupňové sestavy Rady.¹⁶⁹ Toto se nejvýznamněji projevilo v období ekonomické krize, kdy Evropská rada zvýšila četnost svých setkání a kdy její vliv na unijní legislativní činnost dosahoval nejvyšší

¹⁶⁵ COSTA, Olivier. *What are the challenges for the European Parliament? Legislation, scrutiny and organisation: In-depth analysis for the AFCO Committee* [online]. 1. Brussels, 2015, 29 s. [cit. 2019-01-21]. ISBN 978-92-823-8402-2. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/thinktank> s. 21.

¹⁶⁶ HALLSTEIN, Walter. *Europe in the making*. 1st ed. New York: W. W. Norton, 1973, 343 s. ISBN 039305246x. s. 131.

¹⁶⁷ SOLANKE, Iyiola. *Eu Law*. 1. Harlow: Pearson Education Limited, 2015. ISBN 978-1-4082-2833-3. s. 59.

¹⁶⁸ PÍTROVÁ, Lenka. *Evropská dimenze legislativního procesu*. 1. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-035-2. s. 218.

¹⁶⁹ Tamtéž, s. 219.

intenzity.¹⁷⁰ Jednání Evropské rady jsou navíc neveřejná, což lze rovněž vnímat jako určitou výhodu.¹⁷¹ Vliv Evropské rady je horizontální, EK na její popud předkládá návrhy ze všech oblastí působnosti EU.¹⁷² S Evropskou radou lze tedy od LS počítat jako s orgánem, jež, byť to není formálně ukotveno, hraje zásadní roli při přijímání legislativních aktů a my se proto k tomuto vracíme v následující kapitole.

EK ještě v rámci činnosti před zahájením legislativního postupu¹⁷³ přijímá některé programové dokumenty. Jejich podobu specifikovalo přijetí IID 2016.¹⁷⁴ S přijetím této dohody mezi ně řadíme především *víceleté programy, jednoleté programy (Pracovní program EK na následující rok¹⁷⁵)*. Význam Pracovního programu ještě vzrostl po přijetí IID 2016, kde se orgány zavázaly k poměrně intenzivní neformální spolupráci ohledně sestavování pracovního programu EK v rámci tzv. *interinstitucionálního plánování*.¹⁷⁶ To umožňuje i EP a Radě vyvinout vliv na přijímání legislativních aktů v raném stadiu a připravit se na nastávající legislativní postupy.¹⁷⁷ Dalšími programovými dokumenty, jež mají vliv na návrh a při nichž dochází k interakci mezi vícero činiteli jsou přípravné dokumenty EK, totiž akční plány, bílé a zelené knihy a obdobné konzultační materiály publikované EK. Ve světle teorie aktů EU se jedná o právně nezávazné *akty sui generis*,¹⁷⁸ označovány též jako *soft law*. EK rovněž administruje *veřejné konzultace* za účelem zapojit co nejvíce zainteresovaných stran již na počátku přijímání legislativních aktů. V rámci těchto konzultací je umožněno zainteresovaným subjektům elektronicky nebo osobně v rámci

¹⁷⁰ Shoda existuje na souvislosti mezi posilováním Evropské rady a tzv. intergovernmentalizací Evropy a administrativně-exekutivním vládnutím. Srov. BELLING, Vojtěch. Exekutivní vládnutí jako nový model politiky v Evropské unii? Krizová politika EU a její dopady na politický systém. *Mezinárodní Vztahy* [online]. 2014, 49(4), 9-27 [cit. 2019-02-19]. ISSN 03231844. Dostupné z: <https://mv.iir.cz/issue/view/114> s. 14.

¹⁷¹ BELLING, Vojtěch. Exekutivní vládnutí jako nový model politiky v Evropské unii? Krizová politika EU a její dopady na politický systém. *Mezinárodní Vztahy* [online]. 2014, 49(4), 9-27 [cit. 2019-02-19]. ISSN 03231844. Dostupné z: <https://mv.iir.cz/issue/view/114> s. 14.

¹⁷² SOLANKE, Iyiola. *Eu Law*. 1. Harlow: Pearson Education Limited, 2015. ISBN 978-1-4082-2833-3. s. 59.

¹⁷³ Podrobný postup v EK viz PÍTROVÁ, Lenka. *Evropská dimenze legislativního procesu*. 1. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-035-2. s. 178.

¹⁷⁴ IID 2016.

¹⁷⁵ Pracovní program pro rok 2019 je dostupný na https://ec.europa.eu/info/publications/2019-commission-work-programme-key-documents_cs.

¹⁷⁶ Viz čl. 6–11 IID 216.

¹⁷⁷ EP např. již na základě pracovního programu EK nominuje zpravodaje k jednotlivým návrhům (viz podkapitulu o řádném legislativním postupu).

¹⁷⁸ SYLLOVÁ, Jindřiška et al. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. s. 870.

organizovaných akcí vyjádřit svá stanoviska ke konkrétnímu tématu.¹⁷⁹ Tímto EK podporuje zásadu plurality a dává občanům a jejich sdružením možnost podílet se na legislativní činnosti.

Veřejné konzultace je možné společně s občanskou iniciativou, peticemi k EP, stížnostmi k veřejnému ochránci práv a s dialogem s občany společně řadit mezi mechanismy přímé demokracie EU.¹⁸⁰ Obzvláště v loňském roce se dostal mechanismus veřejných konzultací do povědomí díky konzultaci ve formě průzkumu veřejného mínění týkajícího se otázky změny letního času. Konzultace se zúčastnil rekordní počet lidí, okolo 4,6 mil.¹⁸¹ To nicméně ve výsledku přesto nelze hodnotit jako významný posun, co se týče využitelnosti veřejných konzultací a ostatních konzultativních mechanismů přímé demokracie v EU pro běžné občany EU, neboť tyto konzultace zpravidla bývají spíše odborného rázu a předpokládají určitou míru erudice, nebo omezují účast občana na poměrně úzké spektrum předmětné problematiky, k čemuž jsou i uživatelsky poměrně nepřívětivé. Navíc v této oblasti ani v budoucnu nelze očekávat výrazné zlepšení.¹⁸² To, že nejen občanská iniciativa (viz výše), ale ani ostatní mechanismy přímé demokracie v EU nerozvíjejí široké uplatnění zásady přímé demokracie ve fungování EU, a nejspíše to nelze ani do budoucna očekávat, dle našeho názoru nicméně není třeba hodnotit jako nežádoucí, neboť EU se hlásí k zásadě reprezentativní demokracie (čl. 10 SEU) a ta by měla být primární formou účasti občanů EU na vládnutí, přičemž hlavní oporu občanů EU by tak měl představovat EP následován národními parlamenty.

2.3.3 Kontrola subsidiarity národními parlamenty

Jak jsme uvedli v podkapitole 2.1.1., významnými mechanismy pro posilování demokratické legitimacy jsou na jedné straně posilování parlamentu evropského a na straně druhé posilování parlamentů národních. Národní parlamenty kromě práva na informace mají pravomoc kontrolovat návrhy legislativních aktů ve vztahu k dodržování zásady subsidiarity (označováno rovněž jako *EWS – early warning systém*) a lze hovořit o tom, že fungují jako *ochránci principu*

¹⁷⁹ Např. v současnosti je otevřeno celkem 21 konzultací. Viz Konzultace. *Evropská komise* [online]. 2019 [cit. 2019-01-23]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/info/consultations>.

¹⁸⁰ RUSSACK, Sophia. Pathways for Citizens to Engage in EU Policymaking. In: *Direct Democracy in the EU – The Myth of a Citizens' Union* [online]. Brussels, 2018 [cit. 2019-02-26]. ISBN 978-94-6138-709-7. Dostupné z: <https://www.ceps.eu/publications/direct-democracy-eu---myth-citizens'-union> s. 16.

¹⁸¹ Nutno podotknout že i toto číslo představuje přibližně jen cca 0,6 % populace EU. Viz Public Consultation on summertime arrangements. *European Commission* [online]. [cit. 2019-02-26]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/consultations/2018-summertime-arrangements_en#add-info.

¹⁸² RUSSACK, Sophia. Pathways for Citizens to Engage in EU Policymaking. In: *Direct Democracy in the EU – The Myth of a Citizens' Union* [online]. Brussels, 2018 [cit. 2019-02-26]. ISBN 978-94-6138-709-7. Dostupné z: <https://www.ceps.eu/publications/direct-democracy-eu---myth-citizens'-union> s. 22.

subsidiarity. Přísluší jim právo zasílat odůvodněná stanoviska k návrhům legislativních aktů a k pozměňovacím návrhům orgánů, jež je přijímají, a na druhé straně orgány přijímající návrh legislativního aktu nebo pozměňovací návrh jsou povinny tyto předložit národním parlamentům.

Lhůta pro zaslání stanoviska je 8 týdnů a následky případných negativních odůvodněných stanovisek národních parlamentů lze symbolicky ilustrovat na dvou *kartách*. Každý parlament má při přijímání stanovisek dva hlasy.¹⁸³ V případě udělení *žluté karty*, kterou uděluje třetina národních parlamentů,¹⁸⁴ je vydávající orgán povinen návrh přezkoumat a odůvodněně rozhodnout, zda návrh vezme zpět. Druhým případem je *oranžová karta*, kdy se proti návrhu postaví minimálně prostá většina národních parlamentů. EK v tomto případě přijme odůvodněné stanovisko, které společně se stanovisky národních parlamentů postoupí *normotvůrci*, jímž jsou myšleni EP a Rada, k posouzení (čl. 7 odst. 3 Protokolu (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality), kteří posoudí návrh a mohou rozhodnout o ukončení legislativního postupu. Tento případ se uplatní pouze na řádný legislativní postup. Pro případy legislativní iniciativy jiných orgánů než EK ve smyslu čl. 294 odst. 15 SFEU se zřejmě ustanovení uplatní rovněž. V osmém volebním období zaslaly národní parlamenty celkem 231 odůvodněných stanovisek, přičemž byl třikrát dosažena hranice žluté karty. Obecně má počet odůvodněných stanovisek od roku 2016 klesající tendenci.¹⁸⁵

Byť se jedná o institut, který nepochybně přispěl k zapojení národních parlamentů do činnosti EU a ke spolupráci mezi národními parlamenty,¹⁸⁶ trpí některými nedostatky, jež komplikují jeho využívání. Mezi ty patří apriori krátká doba, která je národním parlamentům k dispozici pro podání odůvodněného stanoviska, v důsledku které parlamenty mnohdy jednoduše nestíhají stanoviska vypracovat. V této souvislosti někdy EK přijímá stanoviska přijatá po osmitýdenní lhůtě a uvažuje o návrhu na změnu v této oblasti.¹⁸⁷ Jako nedostatečná může být rovněž hodnocena reálná nemožnost národních parlamentů držet krok s interinstitucionálními

¹⁸³ V případě dvoukomorových parlamentů má typicky každá komora jeden hlas.

¹⁸⁴ V oblasti návrhu týkajícího se prostoru svobody, bezpečnosti a práva čtvrtina.

¹⁸⁵ *IPEX: The platform for EU Interparliamentary Exchange* [online]. [cit. 2019-02-11]. Dostupné z: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/>.

¹⁸⁶ Srov. COOPER, Ian. A yellow card for the striker: national parliaments and the defeat of EU legislation on the right to strike. *Journal of European Public Policy* [online]. 2015, 22(10), 1406-1425 [cit. 2019-01-23]. DOI: 10.1080/13501763.2015.1022569. ISSN 13501763. Dostupné z: <https://www-tandfonline-com.ezproxy.is.cuni.cz/doi/abs/10.1080/13501763.2015.1022569> s. 1422.

¹⁸⁷ FROMAGE, Diane. Subsidiarity as a Means to Enhance Cooperation between EU Institutions and National Parliaments. Maastricht, 2017 [cit. 2019-01-23]. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_BRI\(2017\)583131](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_BRI(2017)583131).

jednáními a v jejich důsledku rychle přijatými právními akty a nemožnost tato jednání ovlivnit.¹⁸⁸ Národní parlamenty by rovněž mohly mít nejen možnost vykonávat kontrolu nad subsidiaritou, ale také nad proporcionalitou návrhů legislativních aktů.¹⁸⁹ V praxi institut není využíván nikterak hojně, jak uvádíme výše, doposud byl využit pouze třikrát.¹⁹⁰ To by ovšem nemělo být bez dalšího hodnoceno negativně.¹⁹¹

Národní parlamenty rozsáhle komunikují s unijními orgány a činí tak i prostřednictvím odůvodněných stanovisek, čímž opouštějí jejich primární význam a komunikují jejich prostřednictvím s EU, aniž by vytýkaly nedostatky subsidiarity návrhu právního aktu. Na existenci mechanismu zareagovaly do jisté míry kreativně. Dále tato komunikace probíhá v rámci politického dialogu nebo meziparlamentní spolupráce dle Protokolu (č. 1) o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii. V souvislosti s výše uvedenou kreativní činností navíc národní parlamenty zahájily praxi označovanou jako předkládání *green cards*, čímž se snaží vyvinout vliv na podobu legislativy, případně přijetí legislativy iniciovat, namísto aby vytýkali nedostatky, co se subsidiarity týče. Národní parlamenty tuto praxi připodobňují k právu podnětu EP podle čl. 225 SFEU a dávají jejím prostřednictvím najevo svou vůli podílet se na legislativní činnosti EU i jinou formou nežli kontrolou subsidiarity.¹⁹²

U mechanismu kontroly subsidiarity tak lze očekávat v nejbližší době změny, neboť národní parlamenty dávají najevo svůj zájem podílet se více na legislativní činnosti EU a EU je začíná vnímat jako potenciálněji aktivnější aktéry.¹⁹³ Výsledně tedy kontrola subsidiarity zjevně posílila pozici národních parlamentů, a to nejen tím, že by vedla k početným případům uplatňování *karet*, ale především tím, že alternativními způsoby zapojila národní parlamenty do legislativní činnosti EU.

¹⁸⁸ Toto identifikujeme jako jeden z negativních následků praxe trialogových jednání z pohledu hodnoty demokracie v podkapitole 3.2.5.

¹⁸⁹ Viz kritika mechanismu v PÍTROVÁ, Lenka. *Evropská dimenze legislativního procesu*. 1. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-035-2. s. 267.

¹⁹⁰ NP threshold reached for card: yellow. *IPEX: The platform for EU Interparliamentary Exchange* [online]. [cit. 2019-02-11]. Dostupné z: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB>.

¹⁹¹ REMAC, Milan. Working with national parliaments on EU affairs: European Implementation Assessment [online]. Brussels, 2017, [cit. 2019-01-23]. DOI: 10.2861/482776. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/thinktank> s. 51.

¹⁹² FROMAGE, Diane. Subsidiarity as a Means to Enhance Cooperation between EU Institutions and National Parliaments. Maastricht, 2017 [cit. 2019-01-23]. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_BRI\(2017\)583131](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_BRI(2017)583131) s. 9.

¹⁹³ REMAC, Milan. Working with national parliaments on EU affairs: European Implementation Assessment [online]. Brussels, 2017, s. 51 [cit. 2019-01-23]. DOI: 10.2861/482776. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/thinktank> s. 13.

Kromě tohoto mechanismu bývá nedostatek subsidiarity i předmětem žalob u SDEU. Např. v roce 2017 řešil SDEU čtyři případy a mezi nimi i rozhodnutí *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, u kterého jsme se zabýval odlišením legislativních a nelegislativních aktů. Stejně jako ve zbylých třech z roku 2017 i v tomto rozhodnutí SDEU podpořil EK a konstatoval, že k porušení pravidel pro subsidiaritu nedochází, čímž navázal na předchozí rozhodnutí s obdobnými výsledky. Obecně lze mít za to, že SDEU vykládá zásadu subsidiarity dlouhodobě způsobem, který zpravidla vyhovuje EU.¹⁹⁴

2.3.4 Stav v oblasti legislativní iniciativy ve světle předchozího výkladu

Přijmeme-li výše uvedené závěry, dovodíme, že EK nadále disponuje dominantní legislativní iniciativou. Značně silnému postavení EK nicméně nepřispívá jen iniciační právo, neboť EK vykonává i důležitou činnost před zahájením a během legislativního postupu. Primárně má díky svému iniciačnímu právu významnou pravomoc nazývanou *power of pen*, skrze kterou definuje podobu a rozsah návrhů legislativních aktů.¹⁹⁵ V průběhu legislativního postupu pak hraje roli obdobnou *strážci* návrhu legislativního aktu.¹⁹⁶ To se projevuje formálně především v její pravomoci podávat stanoviska k případným pozměňovacím návrhům, pravomoci vzít návrh zpět a v požadavku na jednomyslnost Rady při hlasování o pozměněném návrhu EK,¹⁹⁷ neformálně v aktivní účasti EK na interinstitucionálních jednání (viz kapitolu 3). EK navíc v případech, kdy si není jista podporou legislativních orgánů, přijímá v předmětné oblasti rozsáhlé *soft law*, tedy právně nezávazné akty. Tyto se mnohdy těší velké autoritě a jsou následovány jinými orgány a členskými státy a na přijímání nebo uplatňování legislativních aktů mohou mít značný vliv.¹⁹⁸ Závěrem tedy soudíme, že přestože mají legislativní iniciativu nebo pravomoc podat podnět k legislativní iniciativě i jiné orgány, přestože klesl počet přijímaných legislativních aktů a přestože jsou národní parlamenty nadané pravomocí kontrolovat dodržování principu subsidiarity

¹⁹⁴ Report from the commission – Annual report 2017 on the application of the principles of subsidiarity and proportionality (COM/2018/490 final).

¹⁹⁵ NUGENT, Neill a Mark RHINARD. Is the European Commission Really in Decline?. *JCMS: Journal of Common Market Studies* [online]. 2016, 54(5), 1199-1215 [cit. 2019-01-25]. DOI: 10.1111/jcms.12358. ISSN 00219886. Dostupné z: <http://doi.wiley.com/10.1111/jcms.12358> s. 8.

¹⁹⁶ GUÉGUEN, Daniel. Comitology: Hijacking European Power? [online]. 4. Brussels: Imprimé en Belgique par IDENTIC, 2014 [cit. 2019-02-07]. ISBN 978-2-930586-00-7. Dostupné z: <http://pacteurope.eu/comitology-hijacking-european-power> s. 72.

¹⁹⁷ Čl. 293 SFEU.

¹⁹⁸ NUGENT, Neill a Mark RHINARD. Is the European Commission Really in Decline?. *JCMS: Journal of Common Market Studies* [online]. 2016, 54(5), 1199-1215 [cit. 2019-01-25]. DOI: 10.1111/jcms.12358. ISSN 00219886. Dostupné z: <http://doi.wiley.com/10.1111/jcms.12358> s. 10.

EK, EK má nadále díky své legislativní iniciativě v současné podobě velmi silnou pozici a je v této fázi rozhodně dominantním orgánem.

Naopak EP takovou pravomoc v oblasti legislativní iniciativy, která by měla pro přijímání právních aktů zásadní význam, nemá. Z pohledu demokratické legitimacy a postupné parlamentarizace institucionální struktury EU nicméně vyvstává otázka, zda by nebylo vhodné, aby EP reálným iniciačním právem disponoval. Argumenty pro jsou především, že iniciační právo legislativních orgánů je pravidlem v evropských demokraciích, a že vyvstává z principu reprezentativní demokracie stanoveném v čl. 10 SEU.¹⁹⁹ Dalším argumentem je, že EP jakožto legislativní orgán má právo veta legislativního aktu a je tak neadekvátní, aby neměl iniciační právo,²⁰⁰ a že je to právě absence iniciačního práva, která odlišuje EP od národních parlamentů²⁰¹ a že materiální iniciační monopol exekutivního orgánu představuje jistou formu anomálie, která by s cílem posílit demokratickou legitimitu EU měla být odstraněna.²⁰² Výsledně se tak jedná z pohledu zásady reprezentativní demokracie a postupné parlamentarizace o závažný nedostatek současné institucionální právní úpravy EU.²⁰³

¹⁹⁹ COSTA, Olivier. *What are the challenges for the European Parliament? Legislation, scrutiny and organisation: In-depth analysis for the AFCCO Committee* [online]. 1. Brussels, 2015, 29 s. [cit. 2019-01-21]. ISBN 978-92-823-8402-2. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/thinktank> s.12.

²⁰⁰ SOLANKE, Iyiola. *Eu Law*. 1. Harlow: Pearson Education Limited, 2015. ISBN 978-1-4082-2833-3. s. 40.

²⁰¹ Tamtéž, s. 105.

²⁰² GUÉGUEN, Daniel. *Comitology: Hijacking European Power?* [online]. 4. Brussels: Imprimé en Belgique par IDENTIC, 2014 [cit. 2019-02-07]. ISBN 978-2-930586-00-7. Dostupné z: <http://pacteurope.eu/comitology-hijacking-european-power> s. 71.

²⁰³ Právě reálná legislativní iniciativa EP je jedním z návrhů na zlepšení v kapitole 4 této práce.

2.4 Řádný legislativní postup

Cílem této podkapitoly je charakterizovat právní úpravu řádného legislativního postupu a její aspekty adekvátně potřebám následující kapitoly práce, která se věnuje neformálním aspektům právě tohoto typu procedury přijímání legislativních aktů. Za tímto účelem v kapitole uvádíme širší základy právní úpravy řádného legislativního postupu, přičemž hlouběji akcentujeme proceduru v prvním čtení v EP a analyzujeme způsoby, jakým předmětná právní úprava reflektuje proceduru třístranných jednání, které formálně označuje jako interinstitucionální jednání. Výlučně pro větší názornost představujeme některé fáze postupu na příkladu Nařízení o zákazu geoblockingu. V závěrečné části zmiňujeme některé další fenomény týkající se řádného legislativního postupu, které bezprostředně nesouvisejí s jeho jednotlivými fázemi. Vzhledem ke koncepci následujících kapitol prozatímne ponecháváme stranou aplikační aspekty této oblasti.

2.4.1 Systém tří čtení

Řádný legislativní postup nahrazuje po přijetí LS předešlý *spolurozhodovací postup*. Z označení legislativního postupu jako *řádný* je zjevné, že se jedná o postup předpokládaný jako výchozí.²⁰⁴ Vzhledem k jeho použití jej přesto nelze označit jako subsidiární *stricto sensu*, neboť ustanovení čl. 294 odst. 1. SFEU podmiňuje použití řádného legislativního postupu výslovným odkazem zmocňovacího ustanovení primárního práva na tento postup a SDEU toto pravidlo potvrdil (viz podkapitulu 2.2.2.). V současnosti takovýchto zmocňovacích ustanovení existuje celkem 85.²⁰⁵ I tato neúplná subsidiarita nicméně postačuje k posílení EP, neboť rozvíjí zásadu reprezentativní demokracie, stimuluje princip dělby a institucionální rovnováhu, čímž rozvíjí i hodnotu demokracie EU.

Řádný legislativní postup je na rozdíl od zvláštních legislativních postupů centrálně právně upraven. Tímto centrem právní úpravy je čl. 294 SFEU. Specifikován je řádný legislativní postup prostřednictvím jednacíh řádů orgánů EU, totiž především JŘ EP, Jednacíh řádem Rady a Jednacíh řádem EK. Dále se mimo úpravu čl. 294 SFEU nachází kontrola subsidiarity národními parlamenty (v Protokolu (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality).²⁰⁶ Co se týče

²⁰⁴ SYLLOVÁ, Jindřiška et al. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. s. 889.

²⁰⁵ EUROPEAN PARLIAMENT. *List of legal bases providing for the ordinary legislative procedure in the Treaty of Lisbon*. Dostupné také z: http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/c1874c10-16d9-491d-ad9e-95954c575df8/List_of_legal_bases.pdf.

²⁰⁶ SYLLOVÁ, Jindřiška et al. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. s. 875.

druhů právních aktů, v návaznosti na členění uvedené v podkapitole 2.2.1. na základě čl. 289 odst. 1 a 3 SFEU platí, že prostřednictvím řádného legislativního postupu jsou přijímány právní akty legislativní, a to nařízení, směrnice a rozhodnutí.²⁰⁷

Obecně řádný legislativní postup probíhá dle čl. 294 SFEU ve třech procesech, které označujeme jako *čtení*. Tyto fáze můžeme dále teoreticky rozložit do osmi fází.²⁰⁸ Jednotlivé fáze demonstrujeme po tomto vzoru v následující tabulce, nadále se věnujeme jednotlivým z nich a názorně jejich průběh ilustrujeme na Nařízení o zákazu geoblockingu.

Tabulka 2: Rozdělení řádného legislativního postupu do 8 fází		
Čtení	Fáze	Úkon
	1.	Zveřejnění a předložení návrhu legislativního aktu EK
První čtení	2.	Výbor EP přijímá zprávu
	3.	Plénum EP přijímá postoj EP v prvním čtení
	4.	Rada hlasuje o postoji EP v prvním čtení / přijímá svůj postoj v prvním čtení
Druhé čtení	5.	EP hlasuje o postoji Rady v prvním čtení / přijímá svůj postoj ve druhém čtení
	6.	Rada hlasuje o postoji EP ve druhém čtení
	7.	Dohodovací řízení
Třetí čtení	8.	Hlasování o společném návrhu z dohodovacího řízení v EP a Radě

Tabulka 3 – zdroj: autor na základě zdroje²⁰⁹

²⁰⁷ To vyplývá i z ustanovení čl. 296 SFEU.

²⁰⁸ HARATSCH, Andreas, Christian KOENIG a Matthias PECHSTEIN. *Europarecht*. 10. Tübingen: Mohr Siebeck, 2016. ISBN 978-3-16-154501-6. s. 147.

²⁰⁹ Tamtéž, s. 147.

2.4.1.1 Předložení návrhu a postup ve výboru EP v prvním čtení

Výše demonstovaná fáze první představuje zveřejnění návrhu legislativního aktu a jeho předložení EP a Radě. Takto je řádný legislativní postup zahájen. Souběžně se návrh předkládá parlamentům členských států, o čemž pojednáváme výše, a případně ještě Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, je-li to vyžadováno Smlouvami.²¹⁰ Tato fáze úzce souvisí s problematikou legislativní iniciativy, o které pojednáváme výše, mimo jiné i v této fázi dochází ke kontrole subsidiarity národními parlamenty.

Co se týče Nařízení o zákazu geoblockingu, jeho návrh²¹¹ byl zveřejněn 25.6.2016. Ten byl předložen i Hospodářskému a sociálnímu výboru, který k němu přijal stanovisko.²¹² Ze strany národních parlamentů zaslala odůvodněné stanovisko Spolková rada Rakouské republiky.²¹³

Dále přejdeme k výše nastíněné druhé fázi, kdy výbor přijímá svou zprávu k návrhu. Dle úpravy v čl. 294 odst. 3 SFEU nastává první čtení v EP, kdy *Evropský parlament zaujme svůj postoj v prvním čtení a postoupí jej Radě*. Výstupem je, že EP návrh EK v prvním čtení schválí beze změn, pozmění jej, nebo jej zamítne. Přestože čl. 294 SFEU variantu, že EP *zamítne* návrh, nepředpokládá, EP s tímto pracuje a má tuto variantu i s následky jejího uplatnění upravenou v čl. 59 odst. 2 JŘ EP. Neplatí tak tvrzení některých autorů, že EP nemá v prvním čtení možnost legislativní návrh zamítnout.²¹⁴ Pakliže je návrh schválen beze změn, nebo je pozměněn, je následovně postoupen Radě. V prvním čtení paralelně projednává návrh i Rada, první krok činí však EP a Rada vždy reaguje na postoj EP.

Za touto stručně normovanou fází probíhá stěžejní činnost orgánů v legislativním postupu. Procesní pravidla pro projednávání návrhu v EP jsou upravena v JŘ EP. Po předložení legislativního návrhu předseda EP v souladu s čl. 47 JŘ EP postoupí návrh výboru příslušnému k jeho projednání a nastává fáze projednávání ve výboru, při které se formuje postoj EP

²¹⁰ EUROPEAN PARLIAMENT. *Handbook on the Ordinary Legislative Procedure* [online]. 2017 [cit. 2019-01-16]. Dostupné z: <http://www.epgenpro.europarl.europa.eu> s. 12.

²¹¹ Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o řešení zeměpisného blokování a jiných forem diskriminace na vnitřním trhu kvůli státní příslušnosti, místu bydliště či místu usazení zákazníků a o změně nařízení (ES) č. 2006/2004 a směrnice 2009/22/ES (COM/2016/0289 final - 2016/0152 (COD)).

²¹² Postup 2016/0152/COD. *EUR-Lex* [online]. [cit. 2019-01-17]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/HIS/?uri=CELEX:32018R0302&qid=1547591677955>.

²¹³ Document COM/2016/028. *IPEX: The platform for EU Interparliamentary Exchange* [online]. [cit. 2019-02-11]. Dostupné z: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20160289>.

²¹⁴ SOLANKE, Iyiola. *Eu Law*. 1. Harlow: Pearson Education Limited, 2015. ISBN 978-1-4082-2833-3. s. 77.

k předkládaným otázkám.²¹⁵ Příslušnost výboru se identifikuje skrze vymezení uvedené v příloze 5 JŘ EP. Výbor, který návrh projednává, nemusí být pouze jeden. V situaci, kdy se jedná o zásadní návrh, který není možné přidělit výboru jedinému, může vícero výborů pracovat jako *výbory smíšené* (dle čl. 55 JŘ EP). Dále mohou nastat situace, kdy ačkoli není zpochybněna hlavní příslušnost jednoho nebo více výboru, je žádoucí, aby se na projednávání podíleli ještě další výbory, a to jako *přidružené výbory* nebo *výbory pověřené vypracováním stanoviska*. O konečné podobě sestavy výborů podílejících se na projednávání návrhu rozhodují politické orgány EP – předseda EP, Konference předsedů výborů a Konference předsedů.²¹⁶

Ještě před volbou zpravodaje a započítím projednávání návrhu výbor posoudí právní základ legislativního aktu a zvolí odpovídající legislativní postup, tedy buďto řádný legislativní postup nebo některý ze zvláštních legislativních postupů (čl. 49 odst. 1 JŘ EP).²¹⁷ EP má rovněž povinnost samotný právní základ legislativního aktu *ověřit* ve smyslu čl. 39 JŘ EP. Kritérii jsou zde vhodnost a platnost právního základu. Zpochybnění právního základu příslušným výborem, který jedná v součinnosti s výborem pro právní záležitosti, je podmínkou pro to, aby bylo možné při plenárním zasedání předkládat pozměňovací návrhy, jejichž cílem je pozměnit právní základ navrženého legislativního aktu. Nově navíc tento krok v některých případech EP konzultuje s Radou a EK.²¹⁸ Ověřována výborem je i *finanční slučitelnost návrhu*, kdy jedná příslušný výbor v součinnosti s Výborem pro rozpočtové otázky (BUDG).²¹⁹

Příslušný výbor posléze dle čl. 49 odst. 2 JŘ EP vybere z členů nebo stálých náhradníků k návrhu právně závazného aktu *zpravodaje*. Ten odpovídá za návrh zprávy výboru a funguje jako průvodce návrhu v daném postupu a vede vyjednávací tým EP v rámci interinstitucionálních jednání. Proces typicky konkrétně probíhá tak, že koordinátoři výboru jmenují politickou skupinu, která má v rámci výboru právo jmenovat zpravodaje. Ostatní politické skupiny mohou nominovat *stínové zpravodaje*, kteří zastupují v procesech jejich zájmy a informují je o vývoji. I výbory

²¹⁵ PÍTROVÁ, Lenka. *Evropská dimenze legislativního procesu*. 1. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-035-2. s. 199.

²¹⁶ Blíže k výborům podílejícím se na projednávání viz EUROPEAN PARLIAMENT. *Handbook on the Ordinary Legislative Procedure* [online]. 2017 [cit. 2019-01-16]. Dostupné z: <http://www.epgenpro.europarl.europa.eu> s. 13.

²¹⁷ Viz podkapitolu 2.2.1. a determinace druhu legislativního postupu dle právního základu. Dále např. PÍTROVÁ, Lenka. *Evropská dimenze legislativního procesu*. 1. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-035-2. s. 203.

²¹⁸ Bod 25. IID 2016.

²¹⁹ PÍTROVÁ, Lenka. *Evropská dimenze legislativního procesu*. 1. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-035-2. s. 201.

odlišné od hlavního příslušného výboru zpravidla volí zpravodaje, typicky pro vypracování stanovisek.²²⁰

Funkce obecně představuje pro poslance EP příležitost zásadně ovlivnit podobu konečného legislativního aktu, obzvláště v situaci, kdy je stále více návrhů přijímáno v prvním čtení.²²¹ Funkce zpravodaje, případně stínového zpravodaje, tak mimo jiné umožňuje poslancům EP rozšířit svůj vliv a případně zaujmout média a voliče. Jedná se tak o silný politický nástroj a poslanci EP, vědomi si této skutečnosti, s institutem zpravodaje strategicky nakládají, kdy se mimo jiné snaží analyzovat politický význam předložených návrhů a za účelem přístupu k funkcím se soustředí na rozvíjení vztahů s koordinátory výborů.²²² Kromě interních vztahů mezi poslanci EP jsou hlavními kritérii, na základě kterých je funkce zpravodaje přidělována, typicky doba výkonu funkce poslance EP, vzdělání a profesní orientace v předmětném oboru, stranická příslušnost a příslušnost k členskému státu.²²³ Přijmeme-li však jako skutečnost, že nejčastěji bývají jako zpravodajové jmenováni poslanci EP z proevropských politických skupin, kteří byli znovuzvoleni a mají žádoucí akademický profil, a tito vyvíjejí zásadní vliv na podobu přijaté legislativy, je na místě upozornit na to, že toto nemusí reflektovat výsledky voleb a zastoupení občanů EU v EP, což lze vnímat jako rozporné se zásadou plurality a rovnosti členů společnosti a reprezentativní demokracie.

Úkolem zpravodaje výboru návrh zprávy výboru, která obsahuje i návrh legislativního aktu. Pakliže ten se odlišuje od návrhu EK, považuje se návrh za pozměňovací návrh podaný zpravodajem. Po předložení návrhu zprávy mohou poslanci podávat písemné a ústní pozměňovací návrhy. V období před hlasováním o návrhu zprávy může zpravodaj pořádat tzv. *stínové schůze*, což jsou neformální jednání zpravodaje a stínových zpravodajů, jejichž cílem je shoda na podobě pozměňovacího návrhu, která bude přípustná pro vícero politických skupin a bude mít šanci uspět při hlasování o přijetí zprávy výboru. Tento pozměňovací návrh se označuje jako *kompromisní pozměňovací návrh*.²²⁴ Tak jako funkce zpravodaje, i pozměňovací návrhy představují efektivní

²²⁰ EUROPEAN PARLIAMENT. *Handbook on the Ordinary Legislative Procedure* [online]. 2017 [cit. 2019-01-16]. Dostupné z: <http://www.epgenpro.europarl.europa.eu> s. 19.

²²¹ Srov. praxi tzv. *brzkých dohod* v podkapitole 3.1.

²²² MARILYN POLITICAL. *How To Run The European Parliament*. 2. North Charleston: CreateSpace Independent Publishing Platform, 2015. ISBN 978-1502542717. s. 56.

²²³ HURKA, Steffen, Michael KAEDING a Lukas OBHOLZER. Learning on the Job? EU Enlargement and the Assignment of (Shadow) Rapporteurships in the European Parliament. *JCMS: Journal of Common Market Studies* [online]. 2015, 53(6), 1230-1247 [cit. 2019-01-16]. DOI: 10.1111/jcms.12270. ISSN 00219886. Dostupné z: <http://doi.wiley.com/10.1111/jcms.12270> s. 1243.

²²⁴ EUROPEAN PARLIAMENT. *Handbook on the Ordinary Legislative Procedure* [online]. 2017 [cit. 2019-01-16]. Dostupné z: <http://www.epgenpro.europarl.europa.eu> s. 15.

politický nástroj pro poslance EP. Podáváním pozměňovacích návrhů umožňuje poslanci EP prezentovat se jako aktivní politik a získat mediální pokrytí pro svou agendu, čímž může zlepšovat své *public relations*. Zároveň jsou pozměňovací návrhy prostředkem, jak reálně prosadit své cíle.²²⁵

Výbor přijímá svou zprávu prostou většinou formou jmenovitého hlasování, tzn. že hlasování jednotlivých poslanců EP je zveřejněno a je součástí zprávy výboru. Kromě toho, že výbor může přijmout návrh zprávy, může rovněž na jejím základě dle čl. 69a JŘ EP rozhodnout, že zahájí *interinstitucionální jednání* s ostatními orgány ještě před projednáním návrhu v plénu EP. Mandátem pro interinstitucionální jednání je v tomto případě zpráva výboru. Pakliže je posléze v souladu s čl. 69c odst. 2 JŘ EP interinstitucionální jednání posvěceno na plenárním zasedání EP, proces může proběhnout. Výsledkem interinstitucionálního jednání je *předběžná dohoda*, s níž rovněž výbor vyslovuje souhlas, po čemž je společně se zprávou výboru postoupena plenárnímu zasedání k hlasování. Právě tento postup, kdy o zahájení interinstitucionálních jednání rozhoduje výbor a posvěcuje jej plénum, se v současnosti stal prakticky normou a definuje momentální podobu řádného legislativního procesu v EU.²²⁶

Co se našeho příkladu, přijímání Nařízení o geoblockingu, týče, jeho právním základem je čl. 114 SFEU, tedy ustanovení, které zmocňuje k přijímání právních aktů ke sblížení ustanovení právních a správních předpisů členských států, jejichž účelem je vytvoření a fungování vnitřního trhu (čl. 114 odst. 1 SFEU). Toto ustanovení předpokládá řádný legislativní postup, jež byl při přijímání realizován. Při přijímání Nařízení o geoblockingu byl jako hlavní příslušný výbor pověřený vypracováním zprávy výboru Výbor pro vnitřní trh a ochranu spotřebitelů (IMCO) a tři výbory (INTRE, CULT, JURI) byly pověřeny vypracováním stanoviska.

Jako zpravodajka byla nominována členka politické skupiny Evropské lidové strany (EPP) Róza Thun a sedm zbylých politických skupin nominovalo své stínové zpravodaje. Tato polská politička vykonávala své druhé funkční období a sama zastává ve výboru IMCO funkci vicekoordinátorky,²²⁷ takže se na své nominaci mohla podílet. To částečně potvrzuje uvedené výše. I výbory pověřené vypracováním stanoviska nominovaly každý jednoho svého zpravodaje. Rovněž můžeme identifikovat, že výbor se vydal cestou interinstitucionálních jednání, kdy

²²⁵ MARILYN POLITICAL. *How To Run The European Parliament*. 2. North Charleston: CreateSpace Independent Publishing Platform, 2015. ISBN 978-1502542717. s. 59.

²²⁶ Srov. kapitulu 3.

²²⁷ Róza Gräfin von Thun und Hohenstein – MEP. *EPP Group* [online]. [cit. 2019-01-17]. Dostupné z: <https://www.eppgroup.eu/about-us/members/roza-grafin-von-thun-und-hohenstein>.

mandátem byla zpráva přijatá na schůzi výboru dne 25.4.2017, což bylo po sléze i oznámeno na dílčím zasedání dne 27.4.2017 a plénum EP rozhodnutí zahájit interinstitucionální jednání nezablokovalo. Vyjednávací tým tedy posléze zřejmě vedl jednání s ostatními orgány EU po dobu přibližně sedmi měsíců, načež dne 4.12.2017 vyslovil výbor IMCO souhlas s předběžnou dohodou a předložil plénu EP zprávu s předběžnou dohodou, načež byla fáze prvního čtení ve výboru ukončena.²²⁸

2.4.1.2 První čtení – postup na plenárním zasedání EP a v Radě

Plénum EP je v rámci výše nastíněné *třetí fáze* po projednání ve výborech předložena zpráva výboru, která může obsahovat předběžnou dohodu coby výsledek interinstitucionálních jednání. Plénum postupuje dle čl. 59 JŘ EP. Hlasuje nejdříve o zamítnutí návrhu, poté dle čl. 59 odst. 3 JŘ EP o předběžné dohodě, byla-li uzavřena. O předběžné dohodě tak plénum EP hlasuje *přednostně* (čl. 59 odst. 3 JŘ EP) a nevede se o nich rozprava (čl. 150 JŘ EP). Pro podávání pozměňovacích návrhů k předběžné dohodě na plenárním zasedání EP a související rozpravě je nezbytná iniciace dle čl. 59 odst. 3 JŘ EP.²²⁹ Po iniciaci uvedené v předchozí větě nebo v případech, kdy součástí zprávy není předběžná dohoda, je možné podávat za podmínek stanovených v uvedeném článku pozměňovací návrhy, o kterých se hlasuje. Nakonec se hlasuje o návrhu jako celku a je přijat postoj EP. I při hlasování na plenárním zasedání je možné iniciovat interinstitucionální jednání. Lze tak učinit dle čl. 59 odst. 4 JŘ EP, kdy po přijetí návrhu je věc vrácena příslušnému výboru za účelem vedení interinstitucionálních jednání. Mandátem pro interinstitucionální jednání je v tomto případě postoj EP v prvním čtení. Předběžná dohoda plynoucí z těchto jednání je posléze znovu předložena EP k hlasování.²³⁰ Tento postup následně typicky vede k tzv. přijetí návrhu na začátku druhého čtení.²³¹

Poté, co EP přijme svůj postoj, následuje výše demonstovaná *čtvrtá fáze* řádného legislativního postupu, kdy v prvním čtení o návrhu rozhoduje Rada. Výstupem této fáze jsou tři možné reakce Rady na postoj EP z prvního čtení. Buďto Rada návrh „zamítne“, což je pravomoc,

²²⁸ Viz analýza souvisejících dokumentů a Procedure 2016/0152(COD). *Legislative Observatory: European Parliament* [online]. [cit. 2019-01-17]. Dostupné z: <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/home/>.

²²⁹ Prakticky tak hojně dochází k situaci, kdy jsou předběžné dohody odhlasovány bez rozpravy. Negativa tohoto uvádíme v podkapitole 3.2.1.

²³⁰ EUROPEAN PARLIAMENT. *Handbook on the Ordinary Legislative Procedure* [online]. 2017 [cit. 2019-01-16]. Dostupné z: <http://www.epgenpro.europarl.europa.eu> s. 17.

²³¹ Srov. podkapitulu 3.1.

kteřá stejně jako u EP není předpokládána Smlouvami, ale se kterou je počítáno jako s možnou.²³² Druhou možností je, že Rada postoj EP z prvního čtení schválí, což znamená přijetí legislativního návrhu a ukončení řádného legislativního postupu. Třetí možností je, že Rada postoj EP neschválí a přijme postoj vlastní, což je rozhodnutí, které posouvá řádný legislativní postup do druhého čtení. Při hlasování o postoji EP, který mění návrh EK, se projevuje posílené postavení EK podle čl. 293 odst. 1 SFEU. Rada může takovýto postoj schválit pouze jednomyslně s přihlédnutím k pravidlu obsaženém v čl. 238 SFEU.²³³ To platí za předpokladu, že EK přijme *negativní stanovisko* k navrhovaným změnám. EK proto zaujímá buď písemně, nebo aspoň ústně svůj postoj.²³⁴

To, že Rada rozhoduje o návrhu až na základě postoje EP neznámá, že před postoupením postoje nevyvíjí ohledně návrhu žádnou aktivitu. Návrh prochází v Radě třístupňovou soustavou, kdy na nejnižší úrovni jsou pracovní skupiny Rady, poté úroveň výborů stálých zástupců, a nakonec na úrovni samotné Rady. Účelem projednávání v této soustavě je získání dostatečného konsenzu mezi členskými státy. Principiálně se body, na kterých nevznikla shoda na nižší úrovni, posouvají o úroveň výše. Je-li snaha o dosažení konsenzu úspěšná, může být již před postoupením postoje EP dosaženo na úrovni Rady tzv. *obecného přístupu Rady*, který shrnuje postoj Rady vůči návrhu. I ze strany Rady je třeba určitého zmocnění směrem k provádění interinstitucionálních jednání. Vyjednávající aktéři se v rámci Rady opírají jako o mandát buďto právě o obecný přístup Rady nebo o pověření udělené na úrovni výboru stálých zástupců.²³⁵ Mandát Rady představuje další z kontroverzních prvků interinstitucionálních jednání, neboť Rada dlouhodobě odmítala jeho zveřejnění (blíže viz podkapitolu 3.2.).

O Nařízení o geoblockingu hlasoval EP dne 6.2.2018 po rozpravě v poměru 557 ku 89 hlasům. 33 poslanců EP se zdrželo hlasování. Rada vedla ohledně Nařízení o geoblockingu celkem 11 jednání, z toho 5 předtím, než jí byl předán postoj EP a 6 jednání v Radě se konalo posléze. EK souhlasila s pozměňovacími návrhy v postoji EP a Radě tedy k přijetí postoje EP stačila

²³² Rada reálně návrhy nezamítá, ale rozhodne, že jednání nezahájí, což vzhledem k absenci lhůt pro rozhodnutí v prvním čtení znamená faktické zablokování návrhu. Srov. EUROPEAN PARLIAMENT. *Handbook on the Ordinary Legislative Procedure* [online]. 2017 [cit. 2019-01-16]. Dostupné z: <http://www.epgenpro.europarl.europa.eu> s. 21.

²³³ SYLLOVÁ, Jindřiška et al. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. s. 887.

²³⁴ RADA EVROPSKÉ UNIE. *Jednací řád Rady a komentář k jednacímu řádu Rady* [online]. 4. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2016 [cit. 2019-01-17]. QC-04-15-692-CS-N. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/documents-publications> s. 54.

²³⁵ První čtení v Evropském parlamentu a Radě. RADA EVROPSKÉ UNIE. *Průvodce řádným legislativním postupem* [online]. 3. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2016, s. 7-13 [cit. 2019-01-16]. ISBN 978-92-824-5456-5. Dostupné z: www.consilium.europa.eu.

kvalifikovaná většina. Rada schválila postoj EP dne 27.2.2018, 27 členských států bylo pro přijetí návrhu, pouze Rakousko se zdrželo hlasování.²³⁶ V souladu s výše uvedeným došlo k přijetí aktu v prvním čtení, kdy již před hlasováním EP v prvním čtení byla zahájena interinstitucionální jednání, jejichž výsledkem bylo přijetí předběžné dohody. Procedura řádného legislativního postupu tímto byla ukončena.

2.4.1.3 Zbývající fáze – druhé a třetí čtení

Pátá fáze z osmi námi identifikovaných spočívá v reakci EP na postoj Rady, pakliže Rada změní postoj EP z prvního čtení a přijme postoj vlastní dle čl. 294 odst. 5 SFEU. Proces v EP je zde do jisté míry obdobný jako v prvním čtení. Příslušný výbor z prvního čtení postupuje dle čl. 66 JŘ EP. Zpravodaj z prvního čtení (zpravidla) má za úkol vypracovat *doporučení pro druhé čtení*, které obsahuje doporučení změnit, zamítnout nebo schválit postoj Rady z prvního čtení. Přijetí návrhu v této fázi je označováno jako *přijetí návrhu na začátku druhého čtení*. Rovněž v této fázi může výbor dle čl. 69e rozhodnout o zahájení interinstitucionálního jednání, tentokrát je však ušetřen toho, že musí toto rozhodnutí být posvěceno plénem, jak je tomu v prvním čtení dle čl. 69c odst. 2 JŘ EP. Jedná se o třetí typ možného zahájení interinstitucionálního jednání a mandátem je v tomto případě stejně jako v případě druhém postoj EP v prvním čtení. Ustanovení čl. 69e JŘ EP, na rozdíl od ostatních případů, v tomto za stanovených podmínek výboru přiznává i pravomoc uložit vyjednávacímu týmu pokyny k vyjednávání o návrhu.

Obdobně jako o zprávě výboru z prvního čtení i o doporučení výboru v rámci druhého čtení rozhoduje plénum EP. Rozdíl je, že zde *tacita* EP znamená přijetí aktu. Za dodržení ztíženého hlasovacího pravidla²³⁷ lze zamítnout návrh nebo přijmout pozměňovací návrhy, ať už obsažené v doporučení výboru nebo podané během projednávání návrhu v rámci plenárního zasedání. I zde platí, že se přednostně hlasuje o předběžné dohodě, byla-li uzavřena. Pakliže je pozměněn postoj Rady, jsou tyto změny²³⁸ postoupeny Radě a EK a druhé čtení pokračuje.²³⁹ EK přijme ke změněnému textu, jenž jí byl postoupen EP *stanovisko*, které má znovu případně vliv na následné hlasování v Radě.

²³⁶ Viz analýza souvisejících dokumentů a Procedure 2016/0152(COD). *Legislative Observatory: European Parliament* [online]. [cit. 2019-01-17]. Dostupné z: <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/home/>.

²³⁷ Požadavek kvalifikované většiny.

²³⁸ SFEU zde nadále nepoužívá pojem *postoj*.

²³⁹ Čl. 294 odst. 7 SFEU ve spojení s čl. 64-69 JŘ EP.

Následuje *šestá fáze*, kdy Rada nemá nadále možnost změnit návrh legislativního aktu. Ta může na základě čl. 294 odst. 8 a odst. 9 SFEU změny přijaté EP pouze schválit nebo neschválit. Schválení změn může být ztížené požadavkem na jednomyslné hlasování, pakliže k těmto EK přijala negativní stanovisko, v němž se změnami navrženými EP nesouhlasí. Pakliže Rada změny nepřijme, nastává další v pořadí *sedmá fáze*, kdy je svolán *dohodovací výbor*, který se v rámci *dohodovacího řízení* snaží sblížit postoje EP a Rady natolik, aby byl přijat kompromisní text návrhu legislativního aktu označovaný jako *společný postoj*. Tato fáze představuje samostatnou část druhého čtení,²⁴⁰ a na jejím výsledku je závislé konání čtení třetího. Pakliže dohodovací výbor není schopen přijat společný postoj, řádný legislativní postup je ukončen. Následuje poslední myslitelná *osmá fáze*, ve které paralelně o společném postoji hlasují EP a Rada. Aby byl návrh právního aktu finálně přijat, musí být přijat v souladu s čl. 294 odst. 13 SFEU oběma těmito orgány.

2.4.2 Související aspekty řádného legislativního postupu

2.4.2.1 Modifikace postupu

Právní úprava počítá s možností modifikace obecného řádného legislativního postupu, ať už na meziinstitucionální úrovni tak v rámci procedury uvnitř některého z orgánů. Konkrétně čl. 294 odst. 15 SFEU pamatuje na případy, kdy návrh neplyne z legislativní iniciativy EK ale jde o návrh skupiny členských států, Evropské centrální banky nebo SDEU. V těchto případech je omezena pravomoc EK vyvíjet vliv na přijímání legislativního aktu v průběhu řádného legislativního postupu. EK tak obligatorně nevydává stanoviska a její účast na případném dohodovacím postupu je fakultativní.²⁴¹

Další odchylku od standardního postupu je *zjednodušený postup*. Ten připouští čl. 50 JŘ EP, který umožňuje výboru předložit návrh právního aktu plénu bez vypracování zprávy, tedy nepozměněný oproti navrženému znění EK. Umožňuje rovněž pozměňovací návrhy, které byly navrženy při jednání ve výboru, zapracovat do návrhu zjednodušenou procedurou. Poté se postupuje v souladu s ustanovením čl. 150 JŘ EP, který podmiňuje podávání pozměňovacích návrhů v plénu tím, že tento krok plénum v souladu s ustanovením odhlasuje. Tato ustanovení tedy usnadňují cestu parlamentem návrhu EK, který výbor považuje za uspokojivý a snaží se jej ušetřit změn. Doplňujeme, že procedura dle čl. 150 JŘ EP se uplatní i v případě, kdy výbor schválil

²⁴⁰ TICHÝ, Luboš et al. *Evropské právo*. 5. přeprac. vyd. Praha C.H. Beck, 2014. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-546-6. s. 218.

²⁴¹ SYLLOVÁ, Jindřiška et al. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. s. 890.

standardně vypracovanou zprávu výboru většinou, která desetkrát převyšuje menšinu ve výboru, jež hlasovala proti přijetí návrhu. I poté je podávání pozměňovacích návrhů ztíženo.²⁴²

2.4.2.2 Právo veta a dispozice EK s návrhem v průběhu postupu

Role EK se v průběhu řádného legislativního postupu neomezuje pouze na předložení legislativního návrhu, Smlouvy jí přiznávají jednak do jisté míry disponovat s návrhem i v průběhu řádného legislativního postupu a ovlivňovat proces skrze některé další pravomoci. Dynamický vývoj zaznamenal spor o pravomoc EK týkající se *stažení legislativního návrhu* ve smyslu čl. 293 odst. 2 SFEU. Smlouvy pravomoc vzít návrh zpět výslovně nepřiznávají,²⁴³ přičemž EP a Rada zastávaly postoj, že EK není oprávněna vzít zpět či změnit poté, co k němu Rada přijme své první rozhodnutí, tedy po rozhodnutí Rady v prvním čtení. Toto oprávnění však výslovně přiznal EK SDEU ve věci C-409/13 *Rada proti Komisi*,²⁴⁴ když v bodě 74 uvedl, že *stejně jako Komisi v zásadě přísluší rozhodnutí, zda předloží legislativní návrh, či nikoliv, a případně určení jeho předmětu, účelu a obsahu, má Komise, dokud Rada nerozhodla, pravomoc svůj návrh změnit nebo jej v případě potřeby dokonce vzít zpět*. Následně však výslovně uvádí, že se nejedná o právo veta v průběhu legislativního postupu a ukládá EK povinnosti se zpětvzetím související (body 74 a 75 rozsudku). Na toto rozhodnutí orgány reagovaly v IID 2016 a je reflektováno i v novelizovaném znění JŘ EP.²⁴⁵ EK má přirozeně i zásadní roli v rámci interinstitucionálních jednání, k čemuž se dostáváme v podkapitole 3.2.3.

Obecně přijímanou skutečností jest, že na rozdíl od Rady EP svědčí právo *vetovat* návrh legislativního aktu, tedy že může ukončit legislativní postup nepřijetím návrhu.²⁴⁶ To potvrzuje znění čl. 294 SFEU, které přiznává právo vetovat návrh legislativního aktu EP např. v čl. 294 odst. 7 písm. b) SFEU. Jak je uvedeno výše, i Rada může docílit ukončení legislativního postupu svou tacitou, pročež toto tvrzení platí s výjimkou prvního čtení, které je jediné, jež netlačí Radu k jednání systémem lhůt. Dokonce, byť se rovněž nejedná o právo veta *stricto sensu*, je i EK schopna za určitých podmínek legislativní postup ukončit, jak je uvedeno výše. Jak uvádíme

²⁴² Obdobně jako při uzavření předběžné dohody, o čemž pojednáváme výše.

²⁴³ Tak uvádí např. TICHÝ, Luboš et al. *Evropské právo*. 5. přeprac. vyd. Praha C.H. Beck, 2014. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-546-6. s. 215.

²⁴⁴ Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 14. dubna 2015. Rada Evropské unie v. Evropská komise, věc C-409/13.

²⁴⁵ Blíže EUROPEAN PARLIAMENT. *Handbook on the Ordinary Legislative Procedure* [online]. 2017 [cit. 2019-01-16]. Dostupné z: <http://www.epgenpro.europarl.europa.eu> s. 7.

²⁴⁶ HARATSCH, Andreas, Christian KOENIG a Matthias PECHSTEIN. *Europarecht*. 10. Tübingen: Mohr Siebeck, 2016. ISBN 978-3-16-154501-6. s. 147.

v podkapitole 2.3.4., právo veta EP do jisté míry nekoresponduje s absencí univerzální legislativní iniciativy.

2.5 Zvláštní legislativní postup

V návaznosti na část věnovanou řádnému legislativnímu postupu doplňujeme v této podkapitole teoretické pojednání o přijímání legislativních aktů částí věnovanou zvláštním legislativním postupům. Obdobně jako v předchozí kapitole i zde je smyslem provést charakteristiku procedur rozšířenou o některé aspekty vyplývající z dosavadní zkušenosti s touto procedurou od přijetí LS a o některé aspekty související s neformalizovanými procedurami. Konkrétně primárně představujeme decentralizovanou právní úpravu ve světle rozsudku *Slovensko a Maďarsko proti Radě* a představujeme typy zvláštních legislativních postupů. Nad rámec tohoto se zabýváme institutem přemost'ovací klauzule a blíže se zaměřujeme na postavení EP v rámci zvláštních legislativních postupů.

2.5.1 Právní úprava a přemost'ovací klauzule

Právní úprava zvláštních legislativních postupů²⁴⁷ je na rozdíl od řádného legislativního postupu decentralizovaná a na rozdíl od řádného legislativního postupu, který má jednotnou podobu, pod pojmem *zvláštní legislativní postup* rozumíme množinu procedur přijímání legislativních aktů, u kterých tento postup explicitně stanoví Smlouvy (čl. 289 odst. 2 SFEU).²⁴⁸ V úvahu přicházela subsumpce pod kategorii zvláštních legislativních postupů u normotvorných procedur předpokládaných Smlouvami, jež mají shodné rysy jako některé ze zvláštních legislativních postupů. SDEU toto nicméně definitivně odmítl v rozhodnutí *Slovensko a Maďarsko proti Radě* (viz podkapitolu 2.2.2.). Jelikož tedy Smlouvy vždy explicitně stanovují použití zvláštního i řádného legislativního postupu, nedá se ani jeden z těchto postupů označit za obecnou nebo zbytkovou kategorii přijímání legislativních nebo jiných aktů. Stejně jako prostřednictvím řádného legislativního postupu lze prostřednictvím zvláštního legislativního postupu přijímat pouze nařízení, směrnice a rozhodnutí.²⁴⁹ Oproti řádnému legislativnímu postupu, ve kterém se uplatňuje princip institucionální rovnováhy a Rada a EP v něm mají rovné postavení,

²⁴⁷ Jako vhodnější se jeví využívat pojem v plurálu.

²⁴⁸ PÍTROVÁ, Lenka. *Evropská dimenze legislativního procesu*. 1. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-035-2. s. 136.

²⁴⁹ Čl. 289 odst. 2.

při zvláštním legislativním postupu má vždy jeden z těchto orgánů vůči druhému vždy postavení významnější.

Zvláštní legislativní postupy jsou typicky stanoveny při přijímání právních aktů, jejichž předmětem jsou politicky citlivé otázky (např. otázka přistěhovalství), a Rada zde často rozhoduje jednomyslně, aby nebylo možné přehlasovat stát, který je proti návrhu.²⁵⁰ Smlouvy ale legislativním orgánům umožňují vyhnout se tomuto přísnějšímu režimu prostřednictvím tzv. *přemost'ovací klauzule* (nebo rovněž *překlenovací ustanovení*) upravené v čl. 48 odst. 8 SEU. Toto ustanovení umožňuje změnit režim přijímání legislativního aktu, pro který je stanoven zvláštní legislativní postup, na řádný legislativní postup. Je tak možné učinit na základě rozhodnutí Evropské rady, kterému předchází přijetí iniciativy Evropské rady a notifikace národních parlamentů. Jakýkoli jeden nesouhlasící parlament posléze může realizaci přemost'ovací klauzule zabránit. Pakliže tak vnitrostátní parlamenty neučiní a s procedurou vysloví souhlas EP, může Evropská rada jednomyslně rozhodnout o použití přemost'ovací klauzule a institut realizovat.²⁵¹

Vedle této modalitě přechodové klauzule je ještě možné odlišovat další. První z nich je změna jednomyslného hlasování Rady na hlasování kvalifikovanou většinou, které je předpokládáno typicky právě u zvláštních legislativních postupů.²⁵² Dále existuje skupina speciálních přechodových klauzulí u dílčích oblastí SFEU. Předmětné změny jsou u těchto speciálních modalit přechodových klauzulí typicky snadnější, než je námi popsána změna stanoveného legislativního postupu nebo procedura změny požadované většiny v Radě.²⁵³

Významný právní potenciál institutu přemost'ovací klauzule (konkrétně modalitě, kdy se snižuje požadovaná jednomyslnost Rady na kvalifikovanou většinu) potvrdil i předseda EK Jean-Claude Juncker, když ve svém Projevu o stavu Unie z roku 2017 výslovně poukázal na to, že je v některých oblastech žádoucí v Radě více využívat hlasování prostřednictvím kvalifikované většiny, což může EU posílit. Výslovně přitom poukázal na to, že za tímto účelem není nezbytné měnit znění Smluv, neboť takto institut přemost'ovací klauzule umožňuje hlasovat i tam, kde to

²⁵⁰ Flexibilita při rozhodování EU: překlenovací ustanovení, mechanismus záchranné brzdy a urychlovací doložka. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 2019-01-18]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legisum:ai0019>.

²⁵¹ SYLLOVÁ, Jindřiška et al. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. s. 178.

²⁵² Upravena taktéž v čl. 48 SEU. I zde platí možnost nesouhlasu národního parlamentu.

²⁵³ Flexibilita při rozhodování EU: překlenovací ustanovení, mechanismus záchranné brzdy a urychlovací doložka. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 2019-01-18]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legisum:ai0019>.

není předepsáno.²⁵⁴ Ohledně užití překlenovací klauzule lze v nejbližší době očekávat politický rozruch. Předseda EK i v roce 2018 prezentoval svůj záměr klauzuli užívat v oblasti společné zahraniční politiky a daňové problematiky a 15.1.2019 navíc EK přijala sdělení, v němž představuje svůj plán na využití hlasování kvalifikovanou většinou za účelem přijetí daňové legislativy.²⁵⁵

Toto přirozeně nesou nelibě reprezentace menších členských států, což vyplývá z potenciální negace jejich práva veta a je to umocněno skutečností, že Rada dlouhodobě rozhoduje jednomyslně i při rozhodování, kde jednomyslné rozhodování Smlouvami požadováno není, čímž podporuje jednotu postojů členských států. Rozhodnutí, kdy Rada rozhoduje reálně kvalifikovanou většinou, pak mohou být vnímána kontroverzně i bez využití překlenovací klauzule, jak tomu bylo např. i v souvislosti s přehlasováním ČR, SR, Polska a Maďarska při přijímání právního aktu týkajícího se otázek migrační politiky v roce 2015.²⁵⁶ Zásadní roli budou tedy hrát národní parlamenty, které mají nejen pravomoc užití překlenovací klauzule zablokovat, ale mnohé z nich, včetně českého parlamentu, omezují své zástupce již v počáteční fázi, neboť jim brání vyslovit souhlas s rozhodnutím užití překlenovací klauzuli bez souhlasu obou komor parlamentu. Hovoříme o tzv. *vázaném mandátu vlády*.²⁵⁷

2.5.2 Druhy zvláštních legislativních postupů a role EP

Rozlišovat je možné tři typy zvláštního legislativního postupu, jež můžeme zároveň zařadit do dvou typů řízení, *řízení povolovacího a konzultačního*.²⁵⁸ Rada má dominantní pozici u *konzultačního postupu* a u *postupu souhlasu, kdy souhlas uděluje EP*. Nejrozšířenějším ze zvláštních legislativních postupů je *postup konzultace*. EP při tomto postupu uděluje stanovisko,

²⁵⁴ Jean-Claude Juncker, předseda Evropské komise: Projev o stavu Unie 2017. In: *European Commission: Press Release Database* [online]. Brusel, 2017 [cit. 2019-01-18]. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_cs.htm.

²⁵⁵ Srov. Komise zahajuje diskusi o postupném přechodu k efektivnějšímu a demokratičtějšímu rozhodování v daňové politice EU. In: *European Commission: Press Release Database* [online]. Brusel, 2019 [cit. 2019-01-18]. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-225_cs.htm.

²⁵⁶ RETTMAN, Andrew. Small states reluctant to give up EU foreign policy veto. In: *EUobserver* [online]. Brussels, 2018 [cit. 2019-01-18]. Dostupné z: <https://euobserver.com/foreign/142819>.

²⁵⁷ Blíže k českému řešení WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 4. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. Vysokoškolské učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-730-6. s. 203., blíže k německému řešení HARATSCH, Andreas, Christian KOENIG a Matthias PECHSTEIN. *Europarecht*. 10. Tübingen: Mohr Siebeck, 2016. ISBN 978-3-16-154501-6. s. 149.

²⁵⁸ TICHÝ, Luboš et al. *Evropské právo*. 5. přeprac. vyd. Praha C.H. Beck, 2014. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-546-6. s. 219.

keré, ačkoli není právně závazné, musí být Radě před přijetím legislativního aktu uděleno. V případě, kdy je po udělení stanoviska návrh aktu Radou změněn, mělo by být na výjimky přijato od EP nové stanovisko. Při postupu Rady bez udělení stanoviska EP SDEU dovedl neplatnost aktu.²⁵⁹ U některých legislativních návrhů, jež jsou považovány za významné, může ve stanoveném stadiu být eventuálně uplatněno tzv. *koncentrované řízení*, kdy je sestaven koncentrační výbor za účelem sblížení stanovisek.²⁶⁰ Právě postup dle čl. 78 odst. 3 SFEU, kterým se zabýváme v podkapitole 2.2., je postupem, který má s postupem konzultace shodné rysy, aniž by však takto byl explicitně označen, takže jej nelze považovat za zvláštní legislativní postup.

Druhým typem zvláštního legislativního postupu, při kterém má EP silnější postavení, je *postup souhlasu se souhlasem EP*. Při tomto postupu může Rada přijmout návrh legislativního aktu pouze po předchozím udělení souhlasu EP. Postup souhlasu se používá mimo jiné i v případech využití *doložky flexibility*, kdy orgány EU vykonávají legislativní pravomoc bez výslovného zmocnění ve Smlouvách. Třetím typem zvláštního legislativního postupu je případ, kdy návrh legislativního aktu přijímá EP se souhlasem Rady.²⁶¹ I tento postup se někdy označuje jako *postup souhlasu*,²⁶² někdy se hovoří o *iniciativě EP*.²⁶³ Jedná se o případy, kdy EP přijímá z vlastního podnětu právní akty, jejichž předmětem je právě fungování EP. Jedná o úzce vymezenou oblast, kdy má EP reálnou legislativní iniciativu.²⁶⁴ Doprovodným úkonem zde jsou variabilně stanovisko nebo souhlas EK. Procedury souhlasu EP a Rady jsou méně časté, nejčastější je procedura konzultace.

Přestože v rámci procedury konzultace a procedury souhlasu se souhlasem EP nemůže podávat pozměňovací návrhy (resp. případně podává pouze stanovisko, jež je pro Radu nezávazné), je EP schopen vykonat reálný vliv na podobu přijímaných právních aktů. EP za tímto účelem totiž využívá vyjednávací nástroj, který spočívá v možnosti odepřít poskytnutí souhlasu Radě nebo toto poskytnutí oddalovat. EP je tak schopen prosadit některé kýžené změny i bez formálního přijetí změn návrhu, jak činí v řádném legislativním postupu. Toto lze podobně

²⁵⁹ PÍTROVÁ, Lenka. *Evropská dimenze legislativního procesu*. 1. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-035-2. s. 137.

²⁶⁰ TICHÝ, Luboš et al. *Evropské právo*. 5. přeprac. vyd. Praha C.H. Beck, 2014. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-546-6. s. 219.

²⁶¹ V návaznosti na předchozí text se nabízí označení *postup souhlasu se souhlasem Rady*.

²⁶² HARATSCH, Andreas, Christian KOENIG a Matthias PECHSTEIN. *Europarecht*. 10. Tübingen: Mohr Siebeck, 2016. ISBN 978-3-16-154501-6. s. 151.

²⁶³ PÍTROVÁ, Lenka. *Evropská dimenze legislativního procesu*. 1. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-035-2. s. 140.

²⁶⁴ O těchto případech pojednáváme v souvislosti s iniciačním právem v podkapitole 2.3.1.

využívat i v rámci procedury konzultace, neboť zde není udělení stanoviska vázáno na konkrétní lhůtu a EP tak může po určitou dobu oddalovat poskytnutí konzultace Radě, která se typicky snaží docílit přijetí legislativního aktu co nejrychleji. Hovoříme o *právu odkladu*.²⁶⁵ Možnost vyvíjet vliv na podobu návrhu aktu je paradoxně zohledněna i ve znění JŘ EP. EP sice v kapitole 8 JŘ EP věnované zvláštnímu legislativnímu postupu vylučuje v čl. 99 odst. 4 JŘ EP podávání pozměňovacích návrhů, přesto však v odst. 2 a 5 tohoto článku připouští, aby se výbor vyjádřil k možným změnám nebo *způsobu uplatňování aktu*, čímž tedy zřejmě počítá i s tím, že EP bude vyvíjet i aktivitu směrem ke změně navrženého aktu.

Ve výsledku se tedy dá uzavřít, že EP je schopen prostřednictvím hrozby odepření souhlasu a *práva odkladu* svou roli při přijímání legislativních aktů v rámci zvláštního legislativního postupu přiblížit svému postavení v režimu řádného legislativního postupu a toto zohledňuje i ve svém jednacím řádu. Důležitou roli zde hrají dále zkoumané neformalizované procedury, v jejichž rámci dochází k případnému vyjednávání o podobě návrhu.²⁶⁶

2.6 Dílčí závěr

V podkapitole 2.1. vymezujeme abstraktní normativní rámec legislativní činnosti skrze charakteristiku a analýzu některých hodnot a zásad fungování EU. Vysvětlujeme podstatu rozlišení hodnot obsažených převážně v čl. 2 SEU a zásad, přičemž zdůrazňujeme, že legislativní činnost podléhá oběma těmito kategoriím a měla by být s jejich postuláty v souladu. Dále vymezujeme polyvalentní hodnotu demokracie, upozorňujeme na její odlišné pojetí ve fungování EU a předkládáme výčet jejích znaků a souvisejících zásad. Taktéž činíme u zásady reprezentativní demokracie coby formy demokracie deklarované v čl. 10 SEU.

Blíže prezentujeme problematiku demokratického deficitu a hlásíme se k ideové koncepci této práce. Tu lze označit za neoparlamentní, přičemž zastává mechanismy řešení demokratického deficitu založené především na posilování evropského parlamentu a aspektů reprezentativní demokracie. Upozorňujeme, že demokratický deficit existuje i uvnitř orgánů, přičemž představujeme tento u EP.

²⁶⁵ Nutno podotknout, že právo odkladu nemůže EP užívat bez omezení vzhledem k povinnosti spolupráce s ostatními orgány a judikaturou. Srov. KARDASHEVA, RAYA. The Power to Delay: The European Parliament's Influence in the Consultation Procedure. *JCMS: Journal of Common Market Studies* [online]. 2009, 47(2), 385-409 [cit. 2019-01-19]. DOI: 10.1111/j.1468-5965.2009.00809.x. ISSN 00219886. Dostupné z: <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1468-5965.2009.00809.x> s. 404.

²⁶⁶ Srov. identifikaci třístranných jednání v rámci zvláštního legislativního postupu jako modalitu neformalizovaných procedur v podkapitole 3.1.5.4.

Rozebíráme i další relevantní zásady včetně právních úprav s nimi souvisejících. Uvádíme rozdíly zásady transparentnosti a otevřenosti, když hodnotíme zásadu otevřenosti jako více abstraktní. Představujeme základní projevy zásady transparentnosti, tedy právo na přístup k dokumentům a veřejnost jednání EP a Rady. Upozorňujeme, že není jasný rozměr veřejnosti Rady při projednávání aktů, když výraz *projednávání návrhu* dle čl. 15 odst. 2 SFEU a 16 odst. 8 SEU připouští různou interpretaci, k čemuž se vracíme v kapitole 4. Dále charakterizujeme právní úpravu související se zásadami svěřeni a principy proporcionality a subsidiarity, přičemž tyto dáváme do souvislosti s institutem právního základu a s volbou druhu aktu.

Pakliže dále v práci tedy hodnotíme právní úpravu *de lege ferenda* nebo aplikační praxi, činíme tak na základě abstraktního normativního rámce, jež je v této kapitole konstituován z postulátů následujících zásad: zásada plurality a rovnosti členů společnosti, zásada vládnutí v podmínkách právního státu, zásada participace občanů EU na fungování EU, zásada dělby moci a institucionální rovnováhy, zásada transparentnosti, zásada reprezentativní demokracie, zásada existence a fungování EP, zásada politické odpovědnosti zástupců, zásada co nejširší participace volených orgánů na vládnutí, zásada transparentnosti, zásada svěřeni a principy proporcionality a subsidiarity. K tomu přiměřeně přihlížíme k mechanismům oslabování demokratického deficitu EU plynoucím primárně z avizované neoparlamentní koncepce.

V podkapitole 2.2. si dáváme za cíl vymezit rozlišení na legislativní a nelegislativní akty a postupy ve světle recentní judikatury. Na základě ustanovení čl. 289 SFEU uzavíráme, že lze formu právních aktů označit jako determinovanou druhem předešlé normotvorné procedury. Dále představujeme členění na legislativní a nelegislativní akty a postupy a jejich podkategorie. Uvádíme, že toto členění je důležité, neboť s přijímáním aktů legislativních jsou spojeny povinnosti veřejného projednání v Radě a kontroly subsidiarity národními parlamenty, což tedy klade na proceduru přijímání vyšší nároky.

Dále reflektujeme rozhodnutí *Slovensko a Maďarsko proti Radě*, které umožnilo vyřešit otázku spojenou s formou právních aktů, jež byly přijaty na základě procedury, jež vykazuje znaky zvláštního legislativního postupu, aniž by však takto byla označena ve znění Smluv, a představují tak určitou *šedou zónu*. Na základě formálního pojetí v rozhodnutí SDEU konstatujeme, že forma těchto právních aktů je nadále nelegislativní, a že v důsledku tohoto vzniká nová *šedá zóna* v oblasti aktů nelegislativních, které nadále nelze výlučně členit na prováděcí a delegované. Tuto skupinu označujeme jako *nelegislativní akty sui generis* a vyzýváme k jejímu zohlednění v teorii. Jako zásadní pro další kapitoly vyzdvihujeme definitivně vyřešenou otázku, že legislativní akty

jsou výhradně akty přijaté na základě legislativního postupu, který je takto explicitně označen ve Smlouvách ve zmocňovacím ustanovení.

V podkapitole 2.3. obecně představujeme fázi předcházející legislativnímu postupu a snažíme se vyskytnout faktický stav v oblasti legislativní iniciativy a souvisejících aspektů. Upozorňujeme na nejednotné pojetí institutu legislativní iniciativy v literatuře a absenci jednotného vymezení jejích typů, pročež přinášíme vlastní řešení. To spočívá v tom, že rozlišujeme institut legislativní iniciativy *stricto sensu*, jež představuje iniciační právo spočívající v povinnosti orgánů zahájit na základě tohoto úkonu legislativní postup. Oproti tomuto vymezujeme *právo podnětu*, jež je pouze jakousi iniciativou iniciativy. V návaznosti na toto rozlišení uvádíme v tabulce č. 1 jednotlivé modalitky těchto institutů, jimiž se zabýváme dále.

U institutů podnětu EP podle čl. 225 SFEU a občanské iniciativy po jejich bližší charakteristice konstatujeme, že se ve světle výše uvedeného členění jedná pouze o právo podnětu. K tomu uvádíme statistiku jejich dosavadního aplikačního použití a uzavíráme, že vzhledem k tomu, že pouze cca 19 % podnětů EP a pouze 4 občanské iniciativy vedly k předložení návrhu legislativního aktu EK, se nejedná o instituty, jež by se daly fakticky považovat za významné. K takovému názoru se dostáváme i u iniciativy členských států podle čl. 76 písm. b) SFEU, u té však nicméně uvádíme, že se jedná o reálnou legislativní iniciativu.

U části věnované činnosti předcházející legislativní iniciativě upozorňujeme na skutečnost, jakou zde hraje Evropská rada, která ovlivňuje přes polovinu přijímaných aktů, neboť představuje fórum, kde lze i díky jeho neveřejnosti dosáhnout kompromisů i tam, kde se to nedaří v rámci soustavy Rady. Zmínili jsme taktéž veřejné konzultace včetně průzkumu veřejného mínění týkajícího se změny času a uzavřeli jsme, že jak tyto, tak ostatní mechanismy participativní demokracie vzhledem ke své komplexnosti a koncepci nemají a nejspíše ani nebudou mít značný význam pro účast veřejnosti na fungování EU. U části věnované kontrole subsidiarity jsme mimo jiné upozornili na alternativní využívání odůvodněných stanovisek, na praktiku tzv. *green cards* a na skutečnost, že národní parlamenty mají vůli účastnit se intenzivněji na fungování EU. Uzavřeli jsme, že ačkoli procedura trpí některými nedostatky ztěžujícími kontrolu, prostřednictvím výše uvedených alternativních postupů vedla ke stimulaci vlivu národních parlamentů na fungování EU.

Výsledně je hlavním zjištěním této kapitoly, že EK má nadále v rámci legislativní iniciativy dominantní postavení, neboť ačkoli formálně ztratila iniciační monopol, konkurenční instituty mají nízký aplikační význam, a že dalším orgánem, jenž ve fázi před zahájením legislativních postupů hraje důležitou roli, je Evropská rada. Ve vztahu k EP upozorňujeme na to, že absence

legislativní iniciativy EP a zanedbatelný význam jeho podnětu dle čl. 225 SFEU limituje demokratickou legitimitu EU.

V podkapitole 2.4., jejímž smyslem je charakterizovat právní rámec řádného legislativního postupu, po prezentaci centrální právní úpravy řádného legislativního postupu obsažené primárně v čl. 294 SFEU členíme systém tří čtení do osmi fází, jež ilustrujeme v tabulce č. 2. Tyto fáze až po fázi přijetí aktu na plenárním zasedání v prvním čtení ilustrujeme na příkladu Nařízení o zákazu geoblockingu. Blíže charakterizujeme postup v prvním čtení, neboť k ostatním čtením fakticky v hojném počtu nedochází, což odůvodňujeme v následující kapitole. Jako typické atributy právní úpravy řádného legislativního postupu označujeme systém tří čtení, činnost výboru a pléna EP, převážnou veřejnost projednávání a dohodovací řízení coby institut stavící orgány tváří v tvář za účelem dosažení kompromisu.

Při charakteristice postupu ve výborech EP se pozastavujeme u procesu výběru a podstatě funkce zpravodaje. Zde vyzdvihujeme význam této funkce pro poslance EP ve vztahu k naplňování jejich strategických cílů a význam této funkce pro přijímání legislativních aktů obecně vzhledem k pravidelné absenci projednání návrhu na plenárním zasedání. Upozorňujeme na ustálenou praxi nominace poslanců s určitými dispozicemi, jako např. etablovanost v EP nebo příslušnost k větším politickým skupinám, což může být vzhledem k významu funkce vnímáno jako kolidující s postuláty zásad plurality a reprezentativní demokracie.

Co se týče právní úpravy třístranných jednání (interinstitucionálních jednání ve smyslu JŘ EP a trialogových jednání ve smyslu kapitoly 4 této práce), ta je obsažena v JŘ EP, který stanoví sestavu vyjednávacího týmu a hlavně podmínky pro zahájení interinstitucionálních jednání. Podle těchto pravidel mohou jednání být zahájena v prvním čtení před hlasováním pléna o návrhu, v prvním čtení na základě hlasování pléna o návrhu nebo v druhém čtení. Výsledně tak v podkapitole charakterizujeme právní úpravu řádného legislativního postupu v rozsahu nezbytném pro analýzu v následující kapitole, neboť nad rámec systému tří čtení uvádíme i některé dílčí aspekty obsažené v následujících kapitolách v kontextu jejich právní úpravy.

V podkapitole 2.5. věnované zvláštním legislativním postupům při srovnání koncepcí právní úpravy řádného a zvláštního legislativního postupu zmiňujeme, že v návaznosti na rozhodnutí *Slovensko a Maďarsko proti Radě* nelze ani jednu z kategorií považovat za zbytkovou a provádění obou závisí výlučně na zmocnění ve Smlouvách, přičemž na rozdíl od řádného u zvláštních legislativních postupů neexistuje jednotná centrální právní úprava, nýbrž jsou zvláštní legislativní postupy upraveny partikulárně napříč vícero ustanoveními. Dále jsme rozdělili zvláštní legislativní postupy na postup konzultace, postup souhlasu se souhlasem EP a postup souhlasu se souhlasem Rady.

U institutu přemost'ovací klauzule kromě její základní charakteristiky a jejích modalit zmiňujeme aktuální okolnosti týkající se její modality spočívající ve změně jednomyslného hlasování Rady na hlasování kvalifikovanou většinou. Vzhledem k nedávným vyjádřením předsedy EK a EK lze totiž očekávat zájem EU šířeji využívat tento institut, který je přirozeně antagonistický k postojům členských států, jež si chtějí udržet své právo veta. Dále jsme rozdělili zvláštní legislativní postupy na postup konzultace, postup souhlasu se souhlasem EP a postup souhlasu se souhlasem Rady.

V závěrečné části podkapitoly upozorňujeme na postup EP, který podmiňuje udělení souhlasu nebo poskytnutí konzultace ve zvláštních legislativních postupech změnou návrhů právních aktů a částečně tak kompenzuje absenci své pravomoci formálně změny aktu přijímat. Tímto se dle našeho názoru EP v rámci zvláštních legislativních postupů přibližuje svému postavení v řádném legislativním postupu. Následující kapitola obsahuje část věnovanou třístranným jednáním, jež s tímto jednáním EP souvisí, neboť zde dochází k vyjednávání o podobě legislativních aktů.

Co se týče avizovaného *trojího významu* této kapitoly ve vztahu ke kapitole následující, největší význam pro komparaci mezi stavem předpokládaným právní úpravou a faktickým stavem má charakteristika řádného legislativního postupu v podkapitole 2.4., přičemž přiměřeně budou využívány za tímto účelem i výklady v podkapitolách 2.3. a 2.5. Co se týče reflexe neformalizovaných procedur v psané právní úpravě, ta se nachází výhradně v JŘ EP, což identifikuje pasáž o třech čteních řádného legislativního postupu v podkapitole 2.4.1. A nakonec, dopouštíme-li se v práci hodnocení právní úpravy nebo faktických praktik, nebo navrhuje-li zlepšení v některých oblastech, vycházíme vždy z normativního rámce, přičemž přihlížíme k mechanismům oslabující demokratický deficit, přičemž to je vymezeno v podkapitole 2.1

3 Neformalizované procedury s akcentem na trialogová jednání

Smyslem této kapitoly je vymežit ve světle recentní judikatury a dostupné literatury fenomén neformalizovaných procedur s akcentem na trialogová jednání a analyzovat jejich vliv na faktickou podobu přijímání legislativních aktů, konkrétně na řádný legislativní postup. V první části této podkapitoly trialogová jednání a jiné modality neformalizovaných procedur vymežujeme, k čemuž v případě trialogových jednání statisticky analyzujeme jejich význam pro praxi řádného legislativního postupu a poskytujeme hlubší charakteristiku trialogových jednání a jejich politické a technické varianty. Dále v návaznosti na kapitolu předchozí klarifikujeme jejich právní úpravu. V druhé části této kapitoly vyjímáme dílčí aspekty dosavadního výkladu práce související s řádným legislativním postupem a vymežujeme některé typizovatelné způsoby, jak se v jejich kontextu projevují trialogová jednání, což parciálně hodnotíme ve vztahu k zásadám legislativní činnosti EU, v největší míře ve vztahu k zásadě transparentnosti a reprezentativní demokracie. Co se týče institucionální struktury, nejvíce se při analýze zaměřujeme na fungování EP. Analýza v této kapitole nám umožňuje zodpovědět všechny dílčí otázky práce.

3.1 Fenomén neformalizovaných procedur a trialogových jednání

3.1.1 Pojem neformalizovaných procedur

Aby bylo možné zabývat se jejich vybranými modalitami, je třeba vymežit si rozdíl mezi tím, co lze hodnotit jako proceduru formalizovanou a neformalizovanou.²⁶⁷ V rámci legislativní činnosti v EU dochází stejně jako v rámci jiných činností vykonávaných EU k *rozhodovacímu procesu* (anglicky *decision-making*), který lze definovat jako *výběr závazných výstupů nebo preferovaných alternativ*.²⁶⁸ Právě tento rozhodovací proces lze označovat jako formální, nebo neformální. My toto rozdělení opíráme o čtyři kritéria a ilustrujeme jej v následující tabulce. Neformalizované procedury představují ustálené postupy v rámci fungování EU, při kterých dochází k neformálním rozhodovacím procesům.

²⁶⁷ Co se týče rozlišení pojmů *formalizovaný* a *formální*, první z těchto přídavných užíváme v souvislosti s komplexnějšími procesy a vyjadřujeme tím jejich právní standardizovanost. Druhý pojem užíváme ve zbylých případech.

²⁶⁸ REH, Christine et al. The Informal Politics of Legislation. *Comparative Political Studies* [online]. 2013, 46(9), 1112-1142 [cit. 2019-01-28]. DOI: 10.1177/0010414011426415. ISSN 0010-4140. Dostupné z: <http://journals.sagepub.com> s. 1116.

Tabulka 4: Odlišení formálního a neformálního rozhodovacího procesu	
A: formální rozhodovací proces	B: neformální rozhodovací proces
<ul style="list-style-type: none"> ▪ právní úprava v závazných právních aktech vykonatelná prostřednictvím standardních právních postupů 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ procesní pravidla nepsaná zvyklostní nebo upravená v nezávazných a vnitřně závazných aktech EU nevykonatelná prostřednictvím standardních právních postupů
<ul style="list-style-type: none"> ▪ otevřená participace nebo formálně stanovená pravidla omezení účasti 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ participace zásadně omezená, a to na základě pravidel v prvním bodě
<ul style="list-style-type: none"> ▪ výstupem jsou závazná rozhodnutí 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ výstup procesu vyžaduje <i>formalizaci</i> prostřednictvím standardního právně upraveného postupu
<ul style="list-style-type: none"> ▪ přístup veřejnosti s jeho výjimečným odepřením 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ utajení; veřejnost nemá k procesům přístup

Tabulka 5 – zdroj: autor na základě zdroje²⁶⁹

Pokud bychom měli definovat neformalizované procedury na základě výše uvedených znaků, lze uzavřít, že neformalizované procedury jsou *neveřejné ustálené postupy orgánů EU konané na základě nepsaných zvyklostních pravidel nebo pravidel stanovených v nezávazných aktech EU, která omezují množinu aktérů těchto procedur, přičemž výstupy těchto procedur vyžadují pro dosažení závaznosti další rozhodnutí učiněné v rámci standardních právně upravených procesů*. Naše práce se soustředí na oblast legislativní činnosti EU. V této oblasti lze typizovat některé modality neformalizovaných procedur podle různých kritérií, jako dle fáze legislativního procesu, dle aktérů této procedury aj. Obecně z těchto procedur největší prostor věnujeme *trialogovým jednáním* a některé z ostatních modalit zmiňujeme níže v podkapitole 3.1.5.

²⁶⁹ Srov. REH, Christine et al. The Informal Politics of Legislation. *Comparative Political Studies* [online]. 2013, 46(9), 1112-1142 [cit. 2019-01-28]. DOI: 10.1177/0010414011426415. ISSN 0010-4140. Dostupné z: <http://journals.sagepub.com> s. 1118.

3.1.2 Podstata a existující právní úprava trialogových jednání

3.1.2.1 Trialogová jednání a jejich identifikace v rámci normotvorby EU

Přesné vymezení trialogových jednání²⁷⁰ se v literatuře různí. My se budeme držet vymezení SDEU, které označuje trialogy jako *neformální třístranné jednání, jehož se účastní zástupci Parlamentu, Rady a Komise. Cílem těchto kontaktů je rychlé nalezení shody ohledně souboru pozměňovacích návrhů přijatelných pro Parlament a Radu, a sice shodu, která musí být následně ještě schválena těmito orgány v souladu s jejich příslušnými vnitřními postupy.*²⁷¹ K tomuto přidáváme na základě výše uvedeného atributy *utajení a právní úpravy nanejvýš ve vnitřně závazných aktech.*²⁷²

Jedná se o jednu z modalit neformalizovaných procedur vymezených výše, která se vyvinula v návaznosti na reformu legislativního postupu Amsterdamskou smlouvou a rozšíření EU v roce 2004.²⁷³ Vyplývá obecně z potřeby aktérů legislativního postupu bezprostředně jednat o přijímané legislativě za účelem dosažení shody na textu právního aktu, a to neveřejně a rychleji, než by tomu bylo při standardním postupu předpokládaném právní úpravou legislativního postupu. Trialogová jednání obecně vycházejí z dohodovacího řízení a jejich povaha je obdobná a před svoláním schůze dohodovacího výboru se typicky neformální trialogy konají.²⁷⁴ Ačkoli dohodovací řízení je standardním institutem formálně upraveným i v primárním právu EU,²⁷⁵ obecný princip, že EK působí jako zprostředkovatel dohody mezi EP a Radou na neveřejných jednáních, je shodný.²⁷⁶ V současné době představují v rámci přijímání legislativních aktů trialogová jednání zásadní fenomén.

Co se týče typu legislativního postupu, v rámci kterého dochází k trialogovým jednáním, lze se setkat rovněž s různými pojetími. Někteří autoři automaticky trialogová jednání identifikují

²⁷⁰ V této práci pojmem *trialogová jednání* rozumíme komplex neformalizovaných procedur týkající se celého legislativního procesu. Pojmem *trialogy* rozumíme jednu dílčí schůzi trialogových jednání a není-li uvedeno jinak, míníme *trialogy politické* (srov. podkapitolu 3.2.)

²⁷¹ Bod 68 *De Capitani proti EP*.

²⁷² Srov. další podkapitolu.

²⁷³ COSTA, Olivier. What are the challenges for the European Parliament? Legislation, scrutiny and organisation: In-depth analysis for the AFCO Committee [online]. 1. Brussels, 2015, 29 s. [cit. 2019-01-21]. ISBN 978-92-823-8402-2. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/thinktank> s. 11.

²⁷⁴ RADA EVROPSKÉ UNIE. *Průvodce řádným legislativním postupem* [online]. 3. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2016, s. 7-13 [cit. 2019-01-16]. ISBN 978-92-824-5456-5. Dostupné z: www.consilium.europa.eu s. 25.

²⁷⁵ Dohodovací řízení se i napříč literaturou dříve označovaly jako *formální trialogy*. Srov. rovněž komparaci standardů dohodovacího řízení a trialogových jednání v další podkapitole.

²⁷⁶ Srov. ale např. podkapitolu 3.2.3., kde je zpochybněno nestranné postavení EK.

pouze v rámci řádného legislativního postupu,²⁷⁷ někteří autoři je zmiňují i např. v rámci zvláštního legislativního postupu.²⁷⁸ My se kloníme k názoru, že o trialozích *stricto sensu*, tak, jak jsme je definovali za pomoci judikatury SDEU, lze mluvit pouze v kontextu řádného legislativního postupu. Argumentem budiž skutečnost, že i SDEU stanoví, že *cílem těchto kontaktů je rychlé nalezení shody ohledně souboru pozměňovacích návrhů přijatelných pro Parlament a Radu*,²⁷⁹ přičemž pozměňovací návrhy, ke kterým posléze zaujímá stanovisko jiný orgán než jejich původce, lze podávat a přijímat pouze v řádném legislativním postupu, nikoli ve zvláštním legislativním postupu, ať už postupu konzultace nebo souhlasu. To neznamená, že by k obdobným kontaktům nedocházelo i při přijímání legislativních aktů v rámci zvláštních legislativních postupů nebo v rámci přijímání nelegislativních aktů. Tyto procedury ovšem nebudeme označovat jako trialogová jednání a budeme dávat přednost označení *třístranná jednání*.

3.1.2.2 Existující právní úprava trialogových jednání a komparace s dohodovacím řízením

Ačkoli mluvit o právní úpravě trialogových jednání je vzhledem k jejich neformální povaze problematické, neplatí, že by tato praxe nebyla v psaném právu reflektována vůbec. Apriori je nutné upozornit na to, že navzdory významu těchto postupů není jejich existence reflektována v primárním právu EU. Jinak ale lze v aktech sekundárního práva nalézt právní úpravu některých aspektů trialogových jednání a v jiných právně nezávazných aktech jejich parciální reflexi. Obecně navíc platí, že normativní úprava těchto postupů má vzrůstající tendenci.²⁸⁰ Konkrétně lze jejich úpravu nalézt v následujících aktech EU: Společné prohlášení o praktických opatřeních pro postup spolurozhodování (Úř. věst. C 145, 30.6.2007), JŘ EP, IID 2010, IID 2016. Právní úprava se nicméně nachází nanejvýš ve vnitřně závazných aktech a trialogová jednání lze proto subsumovat pod vymezení neformalizovaných procedur stanovených výše.

²⁷⁷ Např. ROEDERER-RYNNING, Christilla a Justin GREENWOOD. The culture of trilogues. *Journal of European Public Policy* [online]. 2015, 22(8), 1148-1165 [cit. 2019-01-28]. DOI: 10.1080/13501763.2014.992934. ISSN 1350-1763. Dostupné z: <http://www.tandfonline.com> nebo KLUGER DIONIGI, Maja a Christel KOOP. *Investigation of informal trilogue negotiations since the Lisbon Treaty: Added value, lack of transparency and possible democratic deficit* [online]. 1. Copenhagen: Think Tank EUROPA, 2017, 94 s. [cit. 2019-01-28]. ISBN 978-92-830-3561-9. Dostupné z: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/publications>.

²⁷⁸ Např. PÍTROVÁ, Lenka. *Evropská dimenze legislativního procesu*. 1. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-035-2. s. 138.

²⁷⁹ Bod 68 *De Capitani proti EP*.

²⁸⁰ FOX, Benjamin. Secret EU lawmaking: the triumph of the trilogues. *EUobserver* [online]. Brussels, 2014 [cit. 2019-01-28]. Dostupné z: <https://euobserver.com/investigations/123555>.

V podkapitole 2.4. této práce je charakterizována právní úprava některých aspektů v JŘ EP. JŘ EP pracuje s termínem *interinstitucionální jednání* a stanoví především podmínky pro jejich započetí a jejich průběh ve vztahu k fungování EP. Rada ani EK ve svých interních předpisech trialogová jednání nereflektuje a vychází výhradně z ustálených postupů. Nabízí se otázka, zda je termín *interinstitucionální jednání totožný* s tím, co označujeme jako *trialogová jednání*. My uzavíráme, že při analýze JŘ EP a Kodexu pro vedení jednání v rámci řádného legislativního postupu lze uzavřít, že pojem interinstitucionální jednání odkazuje na trialogová jednání, konkrétně na *politické trialogy*.²⁸¹ To vyvozujeme ze znění přílohy, která je označuje jako *třístranná jednání* a stanoví, že *třístranná jednání jsou vedena na základě jednoho společného dokumentu (obvykle v podobě vícesloupcového dokumentu), v němž jsou uvedeny postoje jednotlivých orgánů k pozměňovacím návrhům ostatních orgánů a který případně obsahuje rovněž předběžně dohodnutý kompromisní text. (..) Po každém třístranném jednání podá předseda vyjednávacího týmu a zpravodaj zprávu o průběhu jednání příslušnému výboru nebo jeho koordinátorům*. Znění tedy odkazuje přímo na čtyřsloupcový dokument, jež je typickým nástrojem trialogových jednání. Dále předpokládá informační povinnost zpravodaje a předsedy vyjednávacího týmu. Vzhledem k tomu, že nelze tuto povinnost dovozovat i u trialogů technických, jak je charakterizujeme níže, omezujeme tedy pojem interinstitucionálních jednání dle JŘ EP na politické trialogy.²⁸²

Co se týče existující normativní úpravy trialogových jednání, největší pozornost je věnována aspektu zahájení jednání a *mandátu*, na základě kterého zástupci orgánu v rámci trialogů jednají. Doprovodně je upraven způsob *informování zastoupeného orgánu a sestava zástupců orgánu*. Co se týče zahájení jednání a získání mandátu EP pro vedení trialogových jednání, podmínky uvádíme v podkapitole 2.4. Připomínáme, že mandátem EP může být zpráva výboru dle čl. 52a JŘ EP nebo postoj EP přijatý na plenárním zasedání ve smyslu čl. 69d JŘ EP. Mandát zjednodušeně představuje pozici orgánu, kterou se jeho zástupci na jednání snaží prosadit. Na rozdíl od EP nejsou stanoveny formální požadavky pro získávání mandátu Rady. Vzrůstající tendenci má přijímání *obecného přístupu Rady*, který je přijat na nejvyšší úrovni, tzn. na úrovni Rady a je veřejný.²⁸³ Mandátem zástupců EK je bez dalšího samotný návrh legislativního aktu. Co

²⁸¹ Srov. podkapitolu 3.1.3.

²⁸² Obdobně např. v EUROPEAN PARLIAMENT. *Handbook on the Ordinary Legislative Procedure* [online]. 2017 [cit. 2019-01-16]. Dostupné z: <http://www.epgenpro.europarl.europa.eu> s. 28.

²⁸³ RADA EVROPSKÉ UNIE. *Průvodce řádným legislativním postupem* [online]. 3. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2016, s. 7-13 [cit. 2019-01-16]. ISBN 978-92-824-5456-5. Dostupné z: www.consilium.europa.eu s. 14.

se týče informování orgánu o postupu interinstitucionálních jednání/trialogů, ta jsou normována pouze u EP v jeho jednacím řádu. Čl. 69f odst. JŘ EP stanoví, že předseda vyjednávacího týmu a zpravodaj podají jménem vyjednávacího týmu zprávu o jednání na nejbližší schůzi příslušného výboru. Co se týče sestavy zástupců, i ta je právně ukotvena pouze u EP, a to v čl. 69f odst. 1 JŘ EP ve spojení s Kodexem pro vedení jednání v rámci řádného legislativního postupu,²⁸⁴ konkrétně jeho 4. bodem. Pravidla pro vedení trialogů byla v případě EP novelizována. Za účelem větší transparentnosti a dohledu nad zástupci EP byla zpřísněna pravidla pro započítání trialogových jednání, sestava vyjednávacího týmu byla rozšířena o stínové zpravodaje a byla zintenzivněna právě povinnost informovat výbor o probíhajících jednáních.²⁸⁵

Jak uvádíme výše, podstata trialogových jednání vychází z dohodovacího řízení, jež je primárně upraveno v odst. 10–12 čl. 294 SFEU a v čl. 69g–72 JŘ EP vždy v rámci řádného legislativního postupu. Je patrné, že nejen praxe, ale i dílčí regulace trialogových jednání vychází právě z dohodovacího řízení, neboť se zde opakují tytéž instituty jako *sestava vyjednávacího týmu*, *informační povinnost* a *mandát pro vyjednávání*. V této souvislosti si lze všimnout i toho, že podobnost mezi trialogy a dohodovacím řízením se projevuje i v administraci trialogů, neboť ty se konají na místech a v časech, jež jsou oficiálně rezervovány pro dohodovací řízení.²⁸⁶

Obecně lze nicméně konstatovat, že standardy regulace dohodovacího řízení jsou zpravidla vyšší než u trialogových jednání. Tak např. u sestavy v rámci dohodovacího řízení vyjednávací tým v průběhu třístranných jednání odpovídá a dbá pokynů *delegace EP v dohodovacím výboru*, která navíc stvrzuje předběžnou dohodu v rámci schůze dohodovacího výboru. Informační povinnost je dvojinstanční, neboť vyjednávací výbor informuje delegaci a ta posléze informuje EP. Zajištěna je i vyšší transparentnost, neboť jsou vždy zřejmé mandáty EP a Rady z minulých čtení a orgány zveřejňují hlasování členů delegací.²⁸⁷ U trialogových jednání navíc některé regulatorní prvky dohodovacího řízení absentují úplně. Např. existuje pouze u dohodovacího řízení pevně daná lhůta pro svolání schůze dohodovacího výboru a pro přijetí společného návrhu (čl. 294 odst. 8 písm. b), odst. 12 SFEU). Rovněž je závazně stanovena role EK založená výhradně

²⁸⁴ Jedná se o vnitřní dokument EP ve znění přijatém rozhodnutím Konference předsedů dne 28. 9. 2017.

²⁸⁵ EUROPEAN PARLIAMENT. *Handbook on the Ordinary Legislative Procedure* [online]. 2017 [cit. 2019-01-16]. Dostupné z: <http://www.epgenpro.europarl.europa.eu> s. 25.

²⁸⁶ RADA EVROPSKÉ UNIE. *Průvodce řádným legislativním postupem* [online]. 3. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2016, s. 7-13 [cit. 2019-01-16]. ISBN 978-92-824-5456-5. Dostupné z: www.consilium.europa.eu s. 21.

²⁸⁷ Srov. podrobná charakteristika dohodovacího řízení v EUROPEAN PARLIAMENT. *Handbook on the Ordinary Legislative Procedure* [online]. 2017 [cit. 2019-01-16]. Dostupné z: <http://www.epgenpro.europarl.europa.eu> s. 37 a násl.

na sblížení postojů a stanoven je způsob hlasování delegace EP v dohodovacím výboru prostou většinou (čl. 71 odst. 7 JŘ EP).

Je nicméně vhodné poznamenat, že skutečnost, že dohodovací řízení je komplexněji právně upravené a více vyhovuje mimo jiné zásadám transparentnosti, reprezentativní demokracie nebo právnímu státu, je do jisté míry pochopitelná a očekávatelná, neboť trialogová jednání jsou procedurou neformalizovanou a především z nižší míry regulace plyne jejich efektivita při přijímání legislativních aktů.

3.1.3 Význam trialogových jednání a důvody jejich rozšíření

Trialogová jednání v současné době zaujímají v rámci legislativní činnosti EU velmi důležité postavení. V rámci řádného legislativního postupu se dokonce staly standardním postupem, což prokazuje statistika jejich užívání a statistiky týkající se přijímání legislativních aktů. Jak potvrzuje SDEU v rozsudku *De Capitani proti EP*, existuje nezpochybnitelná příčinná souvislost mezi trialogy a nárůstem legislativních aktů přijatých v prvním čtení, přičemž v současnosti je na základě třístranných jednání přijímána naprostá většina přijímaných aktů.²⁸⁸

Zásadní faktický projev užívání trialogů v řádném legislativním postupu je přijímání právních aktů v prvním čtení nebo na začátku druhého čtení, které vyplývá z předešlých trialogových jednání. Tato přijetí legislativních aktů označujeme jako *brzké dohody* (*early agreements*). Přesto, že řádný legislativní postup má formálně tři čtení zakončená případným dohodovacím řízením (viz podkapitulu 2.4.), třetí čtení a dohodovací řízení se prakticky nekoná a v rámci osmého parlamentního období od roku 2014 do roku 2019 bylo do konce roku 2018 pouze 45 právních aktů přijato v druhém čtení (přičemž v roce 2018 tomu tak bylo u jediného právního aktu), což představuje pouhých přibližně 17 % aktů přijatých v rámci řádného legislativního postupu.²⁸⁹ V rámci druhého čtení pak dominují akty, které jsou přijaty na začátku druhého čtení. Tyto bývají přijímány téměř výlučně po konání trialogových jednání, s nimiž se započalo nikoli již na základě mandátu ve formě zprávy výboru, ale na základě mandátu ve formě postoje EP v prvním čtení. Návrh nicméně v tomto případě vzhledem k existenci předběžné dohody není v plénu projednáván a je o něm přednostně hlasováno (viz podkapitulu 2.3.1.1.).²⁹⁰ Rovněž

²⁸⁸ Body 69, 70 *De Capitani proti EP*.

²⁸⁹ Legislative procedures voted in plenary 8th parliamentary term 2014-2019. In: European Parliament – Directorate for Plenary Sessions. *Statistics* [online]. 2018 [cit. 2019-01-29]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/sed/doc/news/currenttermstatistic/>.

²⁹⁰ Takto přijaté legislativní akty (v prvním nebo na začátku druhého čtení) bývají rovněž označovány jako *fast-track legislation*. Viz např. REH, Christine et al. *The Informal Politics of Legislation*.

skutečnost, že nadále nedochází k třetímu čtení a dohodovacímu řízení, stojí za pozornost, neboť je to právě dohodovací řízení, jehož smyslem je přimět orgány EU jednat „tváří v tvář“ a snažit se docílit kompromisu. S nadsázkou by se dalo konstatovat, že trialogy jsou určitou modalitou dohodovacího řízení, jež se přesunula z konce na počátek řádného legislativního postupu.

Co se týče statistiky týkající se trialogových jednání, přibližně 80 % aktů přijatých v prvním čtení a přibližně 70 % právních aktů přijatých v druhém čtení je na nich oficiálně vyjednáváno.²⁹¹ Akty, které nejsou vyjednávány na trialozích a jsou tedy přijaty v těchto brzkých fázích bez předběžné dohody orgánů EU, nebývají standardně pro přijímání náročné a lze je označit jako *relativně nekomplikované*. Jsou to například akty, které pouze reorganizují stávající legislativu.²⁹² Lze tedy uzavřít, že legislativní akty jsou na trialozích projednávány *standardně*, jedná se o zcela ustálenou proceduru.

Tato standardizace se projevuje i ve faktické hojnosti samotných trialogů konaných v Bruselu nebo Štrasburku. Odhadem lze soudit, že každý den se koná 25 a více politickým nebo technických trialogů,²⁹³ kupříkladu v roce 2016 se konalo celkem 315 politických trialogů.²⁹⁴ Důležitým jevem je rovněž, že když jsou předběžné dohody vyjednané v rámci trialogů, posléze přijímány v rámci legislativních orgánů,²⁹⁵ k jejich změnám dochází výjimečně, což potvrzuje sám EP.²⁹⁶ Normou se výsledně stala varianta řádného legislativního postupu, kdy jsou ohledně návrhu EK vedena trialogová jednání v prvním čtení již na základě mandátu v podobě zprávy výboru, načež je EP přijata předběžná dohoda, o které se na plenárním zasedání hlasuje bez rozpravy, a

Comparative Political Studies [online]. 2013, 46(9), 1112-1142 [cit. 2019-01-28]. DOI: 10.1177/0010414011426415. ISSN 0010-4140. Dostupné z: <http://journals.sagepub.com>.

²⁹¹ To platí pro roky 2014-2016, kdy je dostupná statistika. Viz KLUGER DIONIGI, Maja a Christel KOOP. *Investigation of informal trilogue negotiations since the Lisbon Treaty: Added value, lack of transparency and possible democratic deficit* [online]. 1. Copenhagen: Think Tank EUROPA, 2017, 94 s. [cit. 2019-01-28]. ISBN 978-92-830-3561-9. Dostupné z: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/publications> s. 24.

²⁹² KLUGER DIONIGI, Maja a Christel KOOP. *Investigation of informal trilogue negotiations since the Lisbon Treaty: Added value, lack of transparency and possible democratic deficit* [online]. 1. Copenhagen: Think Tank EUROPA, 2017, 94 s. [cit. 2019-01-28]. ISBN 978-92-830-3561-9. Dostupné z: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/publications> s. 25.

²⁹³ NIELSEN, Nikolaj. Secret EU law making takes over Brussels. In: *EUobserver* [online]. Brussels, 2017 [cit. 2019-01-29]. Dostupné z: <https://euobserver.com/institutional/136630>.

²⁹⁴ EUROPEAN PARLIAMENT: *Activity Report on the Ordinary Legislative Procedure*. Dostupné také z: <http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/7c368f56-983b-431e-a9fa-643d609f86b8/Activity-report-ordinary-legislative-procedure-2014-2016-en.pdf> s. 20.

²⁹⁵ Typicky v rámci plenárního zasedání EP, neboť Rada potvrzuje srozumění s předběžnou dohodou dopisem a posléze hlasuje o postoji EP (viz podkapitolu 2.3.1.).

²⁹⁶ Bod 72 *De Capitani proti EP*.

závěrem Rada na konci prvního čtení přijímá právní akt. Dopadem ustálení této praxe se zabýváme v podkapitole 3.2.1.

Důvodem pro nezpochybnitelný úspěch praxe trialogových jednání v rámci řádného legislativního postupu je především jejich efektivita a rychlost.²⁹⁷ Mimo jiné totiž unijní orgány při trialozích nemusejí přijímat rozhodnutí a mohou jednat o návrzích legislativních aktů přímo „z očí do očí“.²⁹⁸ Dále trialogy stimulují interinstitucionální spolupráci a stabilizují přijímání legislativních aktů v rámci poměrně komplikovaného řádného legislativního postupu. Efektivita trialogových jednání spočívá i v redukci výdajů vynakládaných na legislativní činnost. Užívání trialogů je rovněž velmi flexibilní, lze je užívat v různých fázích legislativního postupu.²⁹⁹ To plyne i z různých variant mandátů pro jednání v rámci EP, jak uvádíme výše. To nepřímou potvrzuje to i SDEU, který se vyjadřuje v tom smyslu, že *používání třístranných jednání v průběhu řady let vykazuje sílu a pružnost v rozsahu, v němž přispělo ke značnému rozšíření možností dohody v různých fázích legislativního postupu*.³⁰⁰ Mantrou činnosti EU se tak stává rychlost a dynamika a na orgány je vyvíjen tlak, aby si při své činnosti počínaly co nejrychleji. Názory upozorňující na nevýhody rychlosti a výhody pomalejších postupů bývají typicky vnímány euroskepticky, a proto nelze v brzké době čekat v této oblasti změnu.³⁰¹ I v této souvislosti je konání trialogových jednání přínosem, neboť jejich konání vede k výslednému zrychlení přijímání legislativních aktů.³⁰²

Jednotlivé orgány benefitují z využívání trialogových jednání různým způsobem. Předsednické státy v Radě mají zájem na tom, aby za jejich funkčního období bylo přijato co nejvíce legislativních aktů a jejich dopad na fungování EU byl co největší. Trialogy jim umožňují urychlit standardní dobu přijímání právních aktů. Rozšiřují rovněž míru jejího vlivu na proces, neboť Rada není odsouzena pouze k přijímání vlastních postojů, ale může přímo vyjednávat

²⁹⁷ FOX, Benjamin. Secret EU lawmaking: the triumph of the trilogues. *EUobserver* [online]. Brussels, 2014 [cit. 2019-01-28]. Dostupné z: <https://euobserver.com/investigations/123555>.

²⁹⁸ SOLANKE, Iyiola. *Eu Law*. 1. Harlow: Pearson Education Limited, 2015. ISBN 978-1-4082-2833-3. s. 88.

²⁹⁹ ROZENBERG, Olivier. *The Council of the EU: from the Congress of Ambassadors to a genuine Parliamentary Chamber?* [online]. 1. Brussels: Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, 2019 [cit. 2019-01-29]. ISBN 978-92-846-442-3. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/thinktank> s. 44.

³⁰⁰ Bod 71 *De Capitani proti EP*.

³⁰¹ Uvedené razantně kritizuje Pítrová v PÍTROVÁ, Lenka. *Evropská dimenze legislativního procesu*. 1. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-035-2.

³⁰² KLUGER DIONIGI, Maja a Christel KOOP. *Investigation of informal trilogue negotiations since the Lisbon Treaty: Added value, lack of transparency and possible democratic deficit* [online]. 1. Copenhagen: Think Tank EUROPA, 2017, 94 s. [cit. 2019-01-28]. ISBN 978-92-830-3561-9. Dostupné z: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/publications> s. 31.

s ostatními institucemi. Na straně EK stojí za oblibou praktiky skutečnost, že je formálně oprávněna vzít zpět nebo změnit návrh právního aktu pouze do konce prvního čtení (do přijetí postoje Rady, viz čl. 293 odst. 2 SFEU). Vyhovuje jí tedy, je-li legislativní postup ukončen v dřívějších fázích, neboť tak nehrozí, že se EP a Rada v druhém nebo třetím čtení shodnou na změnách, které bude moci EK ovlivnit v podstatně menší míře.

Výhody na straně EP jsou nejobtížněji identifikovatelné a vliv užívání trialogových jednání na jeho fungování nejvíce kontroverzní. Jako pozitivní následek lze uvést, že užívání trialogů EP šetří čas a je pro něj organizačně a administrativně výhodné. Dále mohou z těchto procedur benefitovat jednotliví poslanci EP, neboť mohou jejich prostřednictvím rozšiřovat síť svých kontaktů a získávat vliv na politickém poli. EP kolektivně jako orgán pak prostřednictvím trialogových jednání rozvíjí svou spolupráci s ostatními orgány a rozvíjí své kolektivní dovednosti na interinstitucionálním poli. Následky trialogových jednání na fungování EP jsou ale i negativní. Pro vztah EP s veřejností je výhodné, když se návrh legislativního aktu dostane do druhého čtení, kde je projednáván na plenárním zasedání, nebo do třetího čtení, neboť tak může EP navenek prezentovat svou způsobilost ovlivňovat legislativní činnost EU.³⁰³ Přirozeně tak tomuto vztahu neprospívá, když je návrh legislativního aktu přijímán po předběžné dohodě v prvním čtení a ta je přednostně přijata jako postoj EP přednostně na dílčím zasedání.³⁰⁴

3.1.4 Druhy trialogů

V této podkapitole členíme trialogy podle vybraných kritérií. I na základě výše uvedeného výkladu vybíráme dvě kritéria, a to kritérium *předmětu trialogu* a kritérium *fáze řádného*

³⁰³ COSTA, Olivier. What are the challenges for the European Parliament? Legislation, scrutiny and organisation: In-depth analysis for the AFCO Committee [online]. 1. Brussels, 2015, 29 s. [cit. 2019-01-21]. ISBN 978-92-823-8402-2. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/thinktank> s. 10.

³⁰⁴ K tomuto blíže podkapitola 3.2.1. a dopad brzkých dohod na veřejnost v EP.

legislativního postupu. Politický trialog coby výchozí formu trialogových jednání probíráme podrobněji.

3.1.4.1 Trialogy politické a technické

Jako první kritérium členění trialogů uvádíme *předmět trialogu*, který spočívá v obsahu konkrétního trialogu, tedy konkrétní konané schůze. Tímto obsahem mohou být buď otázky vykazující politicky citlivý obsah, o němž musejí vyjednávat politici, tzn. poslanci EP, nebo otázky spíše právně technického rázu, kdy úvaha a činnost poslanců EP nejsou potřebné. V prvním případě se jedná o politický, ve druhém o technický trialog.³⁰⁵ V souvislosti s tímto členěním existuje ustálená praxe. Celý proces trialogových jednání, který průměrně čítá přibližně 15-20 trialogů technické i politické povahy, začíná *objasňující schůzkou* (z anglického *explanatory meeting*), jehož se účastní zpravidla sestava zástupců standardně se účastníci technických trialogů.³⁰⁶ V rámci této schůzce probíhá první kompletní přečtení návrhu legislativního aktu EK a plánuje se další postup. Dále probíhají další technické trialogy, které jsou následovány jedním trialogem politickým a tento cyklus se opakuje, dokud není dosaženo předběžné dohody. Základním principem vedení trialogových jednání je, že EP a Rada proti sobě sedí jako protistrany a snaží se docílit kompromisu (v technických jednáních spíše identifikují sporné body), přičemž EK jim poskytuje odborná vysvětlení k vyvstávajícím otázkám. Trialogy politické mají přirozeně významnější postavení, neboť zde primárně dochází k tvorbě kompromisů. Technické trialogy je třeba vnímat primárně jako procedury mající přípravnou povahu.³⁰⁷

Na technických trialozích se kolektivně probírá *čtyřsloupcový dokument*, v němž jsou v prvních třech sloupcích vyznačena navržená znění jednotlivých ustanovení EK, EP a Rady a čtvrtý sloupec je vyhrazen pro kompromisní řešení. V rámci těchto setkání se objasňují technicky náročné otázky, aby jim všichni aktéři rozuměli stejně, a dále se identifikuje, které otázky vykazují zmíněnou politickou citlivost, a budou proto zařazeny na program politického trialogu. Technické trialogy jsou uzavřenější a nepřístupnější než trialogy politické. Účastní se jich typicky akreditovaní asistenti poslance EP doprovázení členy právní služby EP a členové sekretariátu příslušného výboru. Účastnit se mohou i poradci politických skupin. V roli pozorovatelů se

³⁰⁵ RADA EVROPSKÉ UNIE. *Průvodce řádným legislativním postupem* [online]. 3. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2016, s. 7-13 [cit. 2019-01-16]. ISBN 978-92-824-5456-5. Dostupné z: www.consilium.europa.eu s. 22.

³⁰⁶ ROEDERER-RYNNING, Christilla a Justin GREENWOOD. The culture of trilogues. *Journal of European Public Policy* [online]. 2015, 22(8), 1148-1165 [cit. 2019-01-28]. DOI: 10.1080/13501763.2014.992934. ISSN 1350-1763. Dostupné z: <http://www.tandfonline.com> s. 1152.

³⁰⁷ Interinstitucionální jednání ve smyslu ustanovení JŘ EP jsou politickými trialogy. Srov. podkapitulu 3.1.2.2.

typicky účastní akreditovaní asistenti stínových zpravodajů. Za Radu se zde standardně účastní vedoucí pracovních skupin se svým doprovodem. V případě, kdy se blíží výměna předsednictví v Radě, se v roli pozorovatele mohou účastnit i zástupci následujícího státu. Za EK se účastní zástupci příslušného generálního ředitelství nižšího postavení nežli v případě trialogů politických.

Ačkoli jsou technické trialogy prosty určitého *politického půvabu a dramatu*,³⁰⁸ dodržují se při nich stejně jako při politických trialozích ustálená pravidla. Setkání uvádí akreditovaný asistent poslance EP v případě, kdy se trialog koná v prostorách EP, nebo předseda pracovní skupiny, pakliže je místem konání Rada. Ti přivítají a představí účastníky jednání a posléze vedou jednání o jednotlivých ustanoveních čtyřsloupcového dokumentu. Vzhledem k tomu, že aktéři tohoto druhu trialogů jsou operativnější nežli aktéři účastníci se politických trialogů, neprotahují se tato jednání do nočních hodin a na místo toho se zpravidla odehrávají vícekrát týdně ve stanovenou dobu, přičemž je dopředu stanoven čas ukončení.³⁰⁹

Při politických trialozích nedochází k tak širokému rozboru čtyřsloupcového dokumentu jako v rámci trialogů technických. Diskutuje se o bodech připravených z technických trialogů, čímž tato setkání naplňují cíl trialogů obecně, totiž dohodnout se na kompromisním řešení politických otázek spojených s návrhem a dosáhnout kompletní shody v podobě předběžné dohody, tzn. kompromisního textu návrhu legislativního aktu. Politické trialogy nejsou tak uzavřené jako trialogy technické a není výjimkou, že se jich účastní i jiné osoby nežli aktéři jednání, které jsou právě oprávněny pohybovat se v budově EP. To však neznamená, že jsou politické trialogy veřejné. Jejich konání navíc není oficiálně oznamováno.³¹⁰ Politické trialogy se konají na půdě EP a pakliže se jedná o mediálně atraktivní návrhy legislativních aktů, konají se vzhledem k návštěvnosti jednání, která dosahuje i počtu sta osob, v místnosti EP vyhrazené pro dohodovací řízení,³¹¹ což připomíná uvedenou souvislost mezi těmito dvěma postupy.

Jak plyne ze samotné povahy trialogů, aktéři politických (i technických) trialogů jsou pouze zástupci EP, Rady a EK. Jiné unijní orgány se vyjednávání neúčastní ani nemají k trialogům

³⁰⁸ Oproti politickým trialogům, jak uvádíme dále. Srov. ROEDERER-RYNNING, Christilla a Justin GREENWOOD. The culture of trilogues. *Journal of European Public Policy* [online]. 2015, 22(8), 1148-1165 [cit. 2019-01-28]. DOI: 10.1080/13501763.2014.992934. ISSN 1350-1763. Dostupné z: <http://www.tandfonline.com>.

³⁰⁹ Osobní konzultace s akreditovaným asistentem poslance EP ze dne 13. 12. 2017.

³¹⁰ Osobní konzultace s akreditovaným asistentem poslance EP ze dne 13. 12. 2017.

³¹¹ EUROPEAN PARLIAMENT: *Activity Report on the Ordinary Legislative Procedure*. Dostupné také z: <http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/7c368f56-983b-431e-a9fa-643d609f86b8/Activity-report-ordinary-legislative-procedure-2014-2016-en.pdf> s. 27.

přístup, obecně je tak jejich pozice stejná jako pozice veřejnosti.³¹² Co se týče sestavy jednotlivých skupin, EP reprezentuje kompletní vyjednávací tým doprovázený některými členy administrativního projektového týmu. Vyjednávací tým dle čl. 69f odst. 1 JŘ EP vede zpravodaj a předsedá mu předseda příslušného výboru nebo jeho místopředseda určený předsedou výboru. Jeho členy jsou alespoň stínoví zpravodajové z každé politické skupiny, která si přeje účastnit se jednání. Zpravodaje (někdy i stínového) typicky doprovází a bezprostřední poradenství mu poskytuje jeho akreditovaný parlamentní asistent, který jej zastupoval na technických trialozích. Někdy je aktivním podpůrcem poslance EP rovněž poradce politické skupiny, ke které poslanec patří. Skupina zastupující EP bývá nejpočetnější, čítá až 30 členů.

Oproti tomu, skupina zastupující Radu bývá nejmenší, dosahuje maximálně počtu 10 členů. Skupinu Rady vede typicky předseda Coreperu. Pakliže se jedná o politicky citlivé návrhy, může výjimečně Radu zastupovat příslušný ministr členského státu, a naopak v případě, kdy se koná vícero trialogů najednou, může Radu vést i vedoucí pracovní skupiny. Nápomocno je Radě generální ředitelství pověřené daným legislativním návrhem, právní služba a legislativní oddělení a jejich pracovníci.³¹³ EK zastupuje příslušné generální ředitelství (obvykle na úrovni vedoucího oddělení nebo ředitele) a v případě politicky sensitivních návrhů právních aktů i komisař nebo generální ředitel. Těm je nápomocen generální sekretariát a někdy právní služba EK či kabinet komisaře. Skupina zastupující EK bývá podobně početná nebo nevýrazně početnější než skupina Rady.³¹⁴

Jsou to právě politické trialogy, které mají v očích funkcionářů unijních institucí váhu a těší se značné politické prestiži. Vzhledem k jejich podobě, kdy se tváří v tvář setkávají vrcholní představitelé jednotlivých orgánů a intenzivně vyjednávají o jednotlivých kontroverzních politických bodech, přičemž není výjimkou, že se jednání protahují i do ranních hodin, reálně představují ohnisko legislativní činnosti EU. Poslanci EP pozitivně nahlízejí na výkon funkce zpravodaje, stínového zpravodaje nebo předsedy či koordinátora výboru.³¹⁵ Toto jim totiž umožňuje účastnit se politických trialogů, což jim dodává pocit existence v centru dění EU a být

³¹² KLUGER DIONIGI, Maja a Christel KOOP. *Investigation of informal trilogue negotiations since the Lisbon Treaty: Added value, lack of transparency and possible democratic deficit* [online]. 1. Copenhagen: Think Tank EUROPA, 2017, 94 s. [cit. 2019-01-28]. ISBN 978-92-830-3561-9. Dostupné z: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/publications> s. 77.

³¹³ RADA EVROPSKÉ UNIE. *Průvodce řádným legislativním postupem* [online]. 3. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2016, s. 7-13 [cit. 2019-01-16]. ISBN 978-92-824-5456-5. Dostupné z: www.consilium.europa.eu s. 22.

³¹⁴ EUROPEAN PARLIAMENT. *Handbook on the Ordinary Legislative Procedure* [online]. 2017 [cit. 2019-01-16]. Dostupné z: <http://www.epgenpro.europarl.europa.eu> s. 32.

³¹⁵ K soutěživé povaze výběru zpravodaje návrhu aktu v EP viz podkapitulu 2.3.1.1.

se jedná o psychicky (a případně i fyzicky) náročnou činnost, případný úspěch ve vyjednávání zvyšuje vnímání jejich politické kompetence.³¹⁶ Ostatně na vnitropolitických úrovních je velmi neobvyklé, aby se v tváři v tvář u stolu setkali zástupci výkonné a zákonodárné moci a vyjednávali podobu přijímané legislativy.

Samotná vyjednávání jsou velmi dynamická, výjimkou není ani změna pozic jednotlivých orgánů v průběhu času. Obecně zastávají poslanci EP a jejich tým agresivnější pozici a obecně vyjednávají rázněji, neváhají využívat i různých nátlakových technik. Zástupci Rady zpravidla jednájí spíše racionálně a upozorňují na technické aspekty věci, což může souviset s tím, že povaha jejich práce je úřednická na rozdíl od jejich protistrany, zástupců EP. To se nicméně mění v průběhu času. Na zlomu tisíciletí byly zástupci Rady zpravidla vážně nezpůsobili efektivně vyjednat o politických otázkách, obzvláště těch politicky citlivých, v dnešní době již ale obecně bývají na jednání dobře připraveni a stávají se zástupcům EP rovnocennými soupeři, jejich uvedený handicap se tedy ztrácí.³¹⁷

Při politických trialogích se jedná pouze o politických otázkách. Pakliže je dosaženo kompromisu, funguje tento spíše jako pokyn pro následující technické trialogy, neboť zde se zapracuje politický kompromis dosažený na politickém trialogu do znění textu legislativního návrhu, a tento proces se opakuje, dokud není dosaženo předběžné dohody – celkové shody na celém návrhu.³¹⁸ Poměr technických a politických trialogů závisí především na technické náročnosti přijímaného právního aktu, kdy při standardní náročnosti bývají přibližně čtyři technické na jeden politický trialog.³¹⁹ U méně komplexního legislativního návrhu se může konat i jediný politický trialog,³²⁰ u složitých a kontroverzních návrhů se může konat i 40 politických trialogů a tedy nejméně stejný počet trialogů technických.³²¹

Nutné je vrátit se k technickým trialogům a poukázat na to, že není vhodné podceňovat jejich faktický význam, neboť právě během těchto setkání se mnohdy kromě technických

³¹⁶ FOX, Benjamin. Secret EU lawmaking: the triumph of the trilogues. *EUobserver* [online]. Brussels, 2014 [cit. 2019-01-28]. Dostupné z: <https://euobserver.com/investigations/123555>.

³¹⁷ Osobní konzultace s poslancem EP ze dne 19. 12. 2017.

³¹⁸ ROEDERER-RYNNING, Christilla a Justin GREENWOOD. The culture of trilogues. *Journal of European Public Policy* [online]. 2015, 22(8), 1148-1165 [cit. 2019-01-28]. DOI: 10.1080/13501763.2014.992934. ISSN 1350-1763. Dostupné z: <http://www.tandfonline.com> s. 1155.

³¹⁹ Osobní konzultace s akreditovaným asistentem poslance EP ze dne 13. 12. 2017.

³²⁰ Nebo se interinstitucionální jednání nekoná, jak uvádíme výše.

³²¹ ROEDERER-RYNNING, Christilla a Justin GREENWOOD. The culture of trilogues. *Journal of European Public Policy* [online]. 2015, 22(8), 1148-1165 [cit. 2019-01-28]. DOI: 10.1080/13501763.2014.992934. ISSN 1350-1763. Dostupné z: <http://www.tandfonline.com> s. 1154.

záležitostí nejenže definují vzniklé politické otázky, ale rovněž se připravují varianty a alternativy jejich řešení a předmětná činnost již dostává povahu politického vyjednávání. Toto je výhodné pro účastníky politických trialogů, neboť to šetří činnost nezbytnou pro dosažení kompromisu na politických trialozích. Poslanci EP nicméně v této souvislosti argumentují tím, že hlavně u rozsáhlých návrhů nemají dostatečnou kapacitu a delegace výše uvedené činnosti na jejich akreditované asistenty a ostatní účastníky technických trialogů přispívá k efektivitě procesu.³²² Technické trialogy tedy překračují svou „přípravnou“ povahu, a to znamená významné postavení akreditovaných parlamentních asistentů pověřených zastupováním na trialozích a dalších účastníků technických trialogů, jež ve výsledku coby nevolení pracovníci unijních orgánů vykonávají zásadní část legislativní činnosti. Toto lze vnímat jako kolidující se zásadou reprezentativní demokracie.

3.1.4.2 Členění trialogů dle fáze legislativního postupu

K členění na technické a politické zařazujeme navíc členění trialogů dle fází řádného legislativního postupu. Podobou řádného legislativního postupu se zabýváme výše a identifikujeme v jeho rámci postupy EP a Rady nezbytné pro započetí trialogových jednání. Flexibilita trialogů, jež je vnímána jako jedna z výhod této praxe (viz výše), souvisí i se skutečností, že trialogy jde prakticky pořádat ve všech fázích řádného legislativního postupu (samozřejmě kromě třetího čtení, jemuž předchází dohodovací řízení) a za účasti zástupců různých úrovní.³²³ Ačkoli jsme vyloučili, že třístranná jednání pořádaná v rámci zvláštního legislativního postupu lze označovat jako trialogy, vzhledem k blízkosti kategorií je přiměřeně rovněž zařazujeme do níže uvedené grafiky.

³²² Osobní konzultace s poslancem EP ze dne 19. 12. 2017.

³²³ KLUGER DIONIGI, Maja a Christel KOOP. *Investigation of informal trilogue negotiations since the Lisbon Treaty: Added value, lack of transparency and possible democratic deficit* [online]. 1. Copenhagen: Think Tank EUROPA, 2017, 94 s. [cit. 2019-01-28]. ISBN 978-92-830-3561-9. Dostupné z: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/publications> s. 14.

Tabulka 6: Rozdělení dle fáze a typu legislativního postupu		
Druh a fáze legislativního postupu	Mandáty pro jednání postavení orgánů	Výsledek přijetí shody z trialogu
Trialog Řádný legislativní postup – první čtení	EP: zpráva výboru (čl. 52a JŘ EP) R: <i>neznámý</i> ³²⁴ / obecný přístup Rady	Přijetí legislativního aktu v prvním čtení
Trialog Řádný legislativní postup – první čtení	EP: postoj EP v prvním čtení (čl. 69d JŘ EP) R: <i>neznámý</i> / obecný přístup Rady	Přijetí legislativního aktu na začátku druhého čtení
Trialog Řádný legislativní postup – druhé čtení	EP: postoj EP v prvním čtení (čl. 69d JŘ EP) R: postoj R v prvním čtení (čl. 294 odst. 5 SFEU)	Přijetí legislativního aktu ve druhém čtení.
Trialog Řádný legislativní postup – druhé čtení	V období před svoláním dohodovacího výboru se konají neformální trialogy, jež mají vůči jednání dohodovacího výboru přípravnou povahu. I zde se eventuálně přijímá předběžná dohoda, která je schválena v úvodu jednání dohodovacího výboru. ³²⁵	Potvrzení předběžné dohody v úvodu jednání dohodovacího výboru.
Třístranné jednání Zvláštní legislativní postup – postup souhlasu	EP bez pravomoci přijímat pozměňovací návrhy podmiňuje udělení souhlasu změnou přijímaného aktu nebo využívá <i>právo odkladu</i> . ³²⁶	Přijetí legislativního aktu se zohledněním pozice EP.
Třístranné jednání Zvláštní legislativní postup – postup konzultace	EP využívá <i>právo odkladu</i> a snaží ovlivnit podobu přijímané legislativy i bez pravomoci přijímat pozměňovací návrhy.	Přijetí legislativního aktu se zohledněním pozice EP.

Tabulka 4 – zdroj: autor

³²⁴ Rada nemá závazná pravidla pro vznik mandátu pro interinstitucionální jednání.

³²⁵ RADA EVROPSKÉ UNIE. *Průvodce řádným legislativním postupem* [online]. 3. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2016, s. 7-13 [cit. 2019-01-16]. ISBN 978-92-824-5456-5. Dostupné z: www.consilium.europa.eu s. 25.

³²⁶ Viz podkapitolu 2.4.

3.1.5 Ostatní modalitty neformalizovaných procedur

Jak uvádíme výše, trialogová jednání zdaleka nejsou jedinou modalitou neformalizovaných procedur,³²⁷ které probíhají v souvislosti s legislativní činností EU. Někteří autoři v této souvislosti dokonce uvádějí, že i trialogová jednání jsou jen *špičkou ledovce*.³²⁸ Dále v souladu s předchozím výkladem typizujeme některé z modalit, jež dle našeho názoru spadají do kategorie neformalizovaných procedur. Některé se již v předchozích kapitolách výslovně objevily, některé nově pojmenováváme. Zabýváme se pouze oblastí přijímání legislativních aktů.

3.1.5.1 Stínové schůze a setkání mezi zpravodajem a stínovými zpravodaji

Jako stínová jednání (anglicky *shadow meetings*) označujeme neformální jednání zpravodaje návrhu se stínovými zpravodaji ještě před předložením návrhu zprávy ve výboru.³²⁹ Jejich výsledkem je kompromisní pozměňovací návrh zprávy, jehož účelem je znemožnit změnu zpravodajova návrhu zprávy skrze pozměňovací návrhy tak, že se dostatečná většina politických skupin shodne na textu návrhu a konkurenční návrh tak nemá šanci obstát. Tento typ setkání, který lze označit jako *stínové schůze stricto sensu*, probíhá tedy ve fázi před přijetím zprávy výboru, po kterém mohou, a zpravidla nastávají, trialogová jednání.

Během trialogových jednání jsou zpravodaj a stínoví zpravodajové součástí vyjednávacího týmu (viz podkapitulu 3.2.2.1.) a přirozeně je tedy i zde potřeba do jisté míry koordinovat své postoje, protože i zde dochází ke společným schůzím. Nejedná se již o stínové schůze, jakými primárně rozumíme setkání před hlasováním ve výboru, přesto však hrají důležitou roli. Ačkoli je hlavním zástupcem EP zpravodaj a stínoví zpravodajové při trialogových jednáních aktivně nevyjednávají, nýbrž je jejich role spíše role pozorovatele, je pro zpravodaje výhodné, zná-li postoj stínových zpravodajů a jejich politických skupin a může-li jej případně zohlednit na trialozích. Na základě těchto schůzí v průběhu trialogových jednání zpravidla výsledně zpravodaj a stínoví zpravodajové aktivně spolupracují a vnímají se skutečně jako členové jednoho týmu. Z toho vyplývá i to, že stínoví zpravodajové před svými politickými skupinami často aktivně obhajují činnost zpravodaje v třístranných jednáních a předběžné dohody následně nemají potíže s přijetím

³²⁷ Viz definici v podkapitole 3.1. – *neveřejné ustálené postupy orgánů EU konané na základě nepsaných zvyklostních pravidel nebo pravidel stanovených v nezávazných aktech EU, která rovněž omezují množinu aktérů těchto procedur, přičemž rozhodnutí učiněná v rámci těchto procedur vyžadují další rozhodnutí učiněná v rámci standardních právně ukotvených procesů, aby dosáhla závaznosti.*

³²⁸ FOX, Benjamin. Secret EU lawmaking: the triumph of the trilogues. *EUobserver* [online]. Brussels, 2014 [cit. 2019-01-28]. Dostupné z: <https://euobserver.com/investigations/123555>.

³²⁹ Srov. podkapitulu 2.4.1.

při hlasování na plenárním zasedání.³³⁰ Toto přirozeně nepřispívá k zásadě plurality a transparentnosti.

3.1.5.2 Jednání mezi orgány před započítáním trialogových jednání

Tato jednání spočívají v jednání/stycích mezi zástupci orgánů ještě před zahájením trialogových jednání. Trialogová jednání nejsou první fází, kde dochází k jednání mezi orgány a nemusí být ani první fází, kde dochází k třístranným jednáním, neboť identifikovat lze ještě některá další. První forma této praxe má oporu v bodě 34 IID 2016, kde se orgány zavazují k *těsným kontaktům a neformálním výměnám názorů* ještě před zahájením legislativních postupů. Navíc byla v IID 2016 upravena ještě další forma takovýchto styků, a to těch týkajících se *pracovního programu EK*, jehož přijetí je výslovně spojeno s tím, že se orgány sejdou a vymění si k pracovnímu programu EK na další rok své názory. Byť se jedná o neveřejné setkání, k jeho transparentnosti přispívá, že je přijato společné prohlášení (bod 6 IID 2016).³³¹

Třetími typizovatelnými procedurami před započítáním třístranných jednání lze rozumět *bilaterální jednání zástupců Rady a zástupců EP*. Tyto nelze podřadit pod výše uvedené kontakty před zahájením trialogových jednání dle bodu 34 IID 2016 vzhledem k jedné ze stran. Aktivita je v tomto případě totiž především na straně zástupců Rady, a ještě konkrétněji na straně zástupců členských států, jež budou státem předsednickým v době přijímání konkrétního návrhu. Motivace pro tyto kontakty plyne ze zájmu členských států, aby za jejich předsednictví bylo přijato co nejvíce právních aktů. Zástupci členských států se soustředí v první fázi především na navazování vztahů s předsedy a koordinátory výborů, neboť ještě nemusí být ustanoven zpravodaj. Po ustanovení zpravodaje dochází i k jednáním s ním. Obzvláště se zástupci členských států soustředí na stínové zpravodaje a využívají informace ze stínových schůzí (viz výše). Jejich prostřednictvím jsou schopni ovlivnit podobu kompromisního návrhu, což jim umožňuje výhodně ovlivnit podobu mandátu EP ještě před započítáním trialogových jednání. Tato fáze je hojně využívána a některými autory je pojmána i jako jedna z dimenzí trialogových jednání.³³²

EK, EP a Rada tedy provádějí ještě před započítáním trialogových jednání tyto tři typizovatelné neformální procedury, což znamená, že technické trialogy nejsou jedinou fází, která předvídá podobu a připravuje trialogová jednání. Výsledně trialogová jednání (obzvláště politické

³³⁰ Osobní konzultace s akreditovaným asistentem poslance EP ze dne 13. 12. 2017.

³³¹ Hovoříme o tzv. *interinstitucionálním plánování*.

³³² ROEDERER-RYNNING, Christilla a Justin GREENWOOD. The culture of trilogues. *Journal of European Public Policy* [online]. 2015, 22(8), 1148-1165 [cit. 2019-01-28]. DOI: 10.1080/13501763.2014.992934. ISSN 1350-1763. Dostupné z: <http://www.tandfonline.com> s. 10.

trialogy) lze vnímat jako vrchol řady předchozích neformálních jednání, kterými jsou interinstitucionální plánování, kontakty mezi institucemi před zahájením trialogových jednání a bilaterální kontakty mezi zástupci nastoupivšího předsednického státu a zástupci EP. Tyto praktiky ještě více ubírají transparentnosti legislativních postupů.

3.1.5.3 Neformalizované procedury v Radě a Evropské radě

Byť objektív této práce míří především na fungování EP a jeho konotaci s neformálními procedurami, považujeme za vhodné poukázat i na fungování v Radě v souvislosti s předcházejícím výkladem.

Jako první poukazujeme na *koordinaci postojů* v pracovních skupinách a výborech stálých zástupců. Dochází zde k dynamickému vývoji vzhledem k rozšíření oblastí, kde Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou. Následkem je intenzivní vytváření *like minded spojení* pro jednotlivá hlasování, včetně hlasování o návrzích legislativních aktů a vytváření postoje Rady.³³³ Vzhledem k tomu, že tato jednání a vytvořená spojení jsou naprosto neveřejná a nesrozumitelná, a vzhledem k tomu, že mandát Rady před trialogovými jednáními je jako jediný veřejnosti nepřístupný (viz podkapitolu 3.1.2.), nelze identifikovat pozice zástupců jednotlivých členských států,³³⁴ což lze vnímat jako zásah do zásady odpovědnosti zástupců vyplývající ze zásady reprezentativní demokracie a samozřejmě i jako zásah do zásady transparentnosti. Stejně negativní účinek má i skutečnost, že není známa sestava Rady v trialogových jednáních, k čemuž dokumentace Rady související s činností Rady v pracovních skupinách je rovněž neveřejná nebo velmi obtížně dohledatelná a samotná obsazení pracovních skupin Rady nejsou známa.³³⁵

Druhá související modalita neformalizovaných procedur souvisí s činností a významem Evropské rady v oblasti přijímání legislativních aktů. Ta, ačkoli není legislativním orgánem a nemá právo legislativní iniciativy ani podnětu k legislativní iniciativě, hraje v legislativní činnosti EU významnou roli.³³⁶ Nejméně polovina návrhů předkládaná EK totiž nejspíše pramení z „podnětu“ Evropské rady, která se mnohdy neomezuje jen na směr, ale specifikuje mnohdy i konkrétní podobu aktu, k jehož přijetí vyzývá. Důvodem je, že Evropská rada je schopna fungovat

³³³ PÍTROVÁ, Lenka. *Evropská dimenze legislativního procesu*. 1. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-035-2. s. 189.

³³⁴ Toto umožňuje praxi označovanou jako „*blame Brussels culture*“, kdy zástupci členských států utajují své pozice při přijímání legislativních aktů a nepopulární opatření „svádějí“ na to, že byli přehlasováni v EU. Srov. FREUND, DANIEL. Who to blame when you can't blame Brussels?. *EUobserver* [online]. Brussels, 2017 [cit. 2019-02-10]. Dostupné z: <https://euobserver.com/opinion/138474>.

³³⁵ I tento fenomén byl předmětem šetření veřejné ochránkyně práv (věc: OI/2/2017/TE).

³³⁶ Srov. činnost před předložením návrhu legislativního aktu v podkapitole 2.2.2.1.

jako fórum, na kterém lze dosáhnout konsenzů, kterých nelze dosáhnout v rámci soustavy Rady. I toto tak lze dle našeho názoru pojímat jako neformalizovanou proceduru, a to primárně kvůli tomu, že Evropská rada není legislativním orgánem. Největší otázky pro tento význam Evropské rady v oblasti legislativní iniciativy vyvstávají ve vztahu k zásadě vládnutí v podmínkách právního státu, zásadě dělby moci a institucionální rovnováhy, zásady reprezentativní demokracie a transparentnosti.

3.1.5.4 Třístranná jednání v rámci zvláštního legislativního postupu

Tato jednání jsou nejbližší trialogovým jednáním.³³⁷ Jak uvádíme v podkapitole 2.5., věnované zvláštním legislativním postupům, judikatura a jednací řád EP umožňuje vyvíjet EP vliv na podobu právního aktu prostřednictvím práva odkladu nebo skrze argumentu neposkytnutí souhlasu. I zde jsou rozhodující právě neformalizované procedury, jež v případě zvláštního legislativního postupu označujeme jako třístranná jednání. V jejich rámci EP uplatňuje své možnosti neposkytnout souhlas nebo formální konzultaci a snaží se ovlivnit podobu přijímaných legislativních aktů.

EP tak přibližuje své postavení v rámci zvláštních legislativních postupů svému postavení v rámci řádného legislativního postupu, přičemž reálné rozdíly těchto typů legislativního postupu jsou objektivně potlačeny, neboť v obou případech dochází k neformálním jednáním o změně návrhu legislativního aktu mezi EP, Radou a EK a na základě těchto jednání je po předchozím úkonu EP (v rámci řádného legislativního postupu postoj EP, v rámci zvláštního legislativního postupu souhlas nebo konzultace) přijat akt Radou. Poslanci EP na základě této praxe obzvláště u procedury souhlasu nevnímají jako zásadní rozdíl mezi zvláštním a řádným legislativním postupem, částečně slabší pozici vnímají u procedury konzultace.³³⁸ Není to tedy jen EK, která je způsobilá skrze neformalizované procedury své postavení posílit, neboť prostřednictvím uvedeného postupu tak činí i EP. Vzhledem k určité formě obcházení právní úpravy zde nicméně zde vnímat rozpor se zásadou vládnutí v podmínkách právního státu.

3.2 Dopady trialogových jednání na vybrané aspekty legislativní činnosti EU

Smyslem této podkapitoly je v kontextu výkladu výše analyzovat dopady trialogových jednání na vybrané aspekty legislativního postupu a tyto parciálně zhodnotit. Nejprve se zabýváme vlivem trialogových jednání na délku a postup v řádném legislativním postupu, dále vlivem na

³³⁷ Srov. podkapitolu 3.2.1.1.

³³⁸ Osobní konzultace s akreditovaným asistentem poslance EP ze dne 13. 12. 2017.

fungování EP a EK a nakonec se pozastavujeme nad otázkami transparentnosti a demokracie. Smyslem této podkapitoly je analyzovat dopady trialogových jednání na vybrané aspekty legislativního postupu a tyto parciálně zhodnotit.

3.2.1 Brzké dohody jakožto substitut systému tří čtení

Praxe trialogových jednání má nezpochybnitelný vliv na zrychlení řádného legislativního postupu a na stav, kdy se velmi nepočetná skupina návrhů dostane do druhého čtení, což demonstrujeme v podkapitole 3.2.1.3. Dohody, jež jsou uzavřeny v prvním nebo na začátku druhého čtení a jimž předchází interinstitucionální, jednání označujeme jako *brzké dohody (early agreements)*.³³⁹

K faktickému uplatnění systému tří čtení předpokládaného úpravou *de lege lata* nedochází, neboť eliminovány jsou některé základní aspekty této úpravy, jakými jsou mimo jiné ve světle výkladu v kapitole 2 *konání více než jednoho čtení, činnost výboru a pléna EP, podíl míry veřejného projednávání návrhu na této činnosti, rozprava na plénu EP a dohodovací řízení coby institut směřující k přímé konfrontaci zástupců orgánů*.

Ve světle statistiky uvedené v podkapitole 3.1.3. dovozujeme, že fakticky v řádném legislativním postupu nedochází ke konání více než jednoho čtení, přičemž ve druhém čtení jsou návrhy typicky přijímány *na začátku*. Systém tří čtení, kdy si orgány vícekrát vymění své postoje a který může vést až k dohodovacímu řízení, se fakticky nevyskytuje.

Koncepce právní úpravy řádného legislativního postupu předpokládá, že v rámci EP se na přijímání legislativního aktu primárně bude podílet soustava výboru a pléna EP. Vzhledem ke konání trialogových jednání však dochází ke zvýraznění funkce zpravodaje a vyjednávacího týmu, kteří na trialozích vyjednávají. Pakliže dojde k dosažení předběžné dohody, výbor tuto dohodu pouze se zprávou výboru předloží plénu a plénum ji bez rozpravy přijímá. Meritum činnosti tedy provádí zpravodaj a vyjednávací tým, nikoli výbor a plénum.

Dohodovací řízení je procedurou obdobnou trialogovým jednáním, výše naznačujeme, že je jejich modelovým vzorem. Smyslem institutu je postavit tváří v tvář orgány a vést ke kompromisnímu znění textu. Tuto funkci však přebrala trialogová jednání, která představují určitou modalitu dohodovacího řízení konanou již v rámci prvního čtení. Co se týče míry

³³⁹ KLUGER DIONIGI, Maja a Christel KOOP. *Investigation of informal trilogue negotiations since the Lisbon Treaty: Added value, lack of transparency and possible democratic deficit* [online]. 1. Copenhagen: Think Tank EUROPA, 2017, 94 s. [cit. 2019-01-28]. ISBN 978-92-830-3561-9. Dostupné z: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/publications> s. 9.

veřejnosti projednávání návrhu, je vzhledem k povaze trialogových jednání omezena.³⁴⁰ To souvisí s přijímáním návrhu na plenárním zasedání EP, když EP jeho jednací řád umožňuje hlasovat o předběžné dohodě plynoucí z trialogových jednání bez rozpravy.³⁴¹

Uzavíráme tedy, že při dílčí komparaci podoby některých aspektů řádného legislativního postupu *de lege lata* ve světle předchozí kapitoly a jejich faktické podoby způsobené konáním trialogových jednání demonstrované na základě dřívějšího výkladu a uvedené statistiky lze dovodit závěr, že trialogová jednání proceduru brzkých dohod konstituovala jako standardní podobu řádného legislativního postupu, přičemž materiálně touto procedurou substituovala proceduru předpokládanou právní úpravou. V tomto lze dle našeho názoru spatřovat primární dopad praktiky trialogových jednání ve vztahu k řádnému legislativnímu postupu.

3.2.2 Dopady na fungování EP

V důsledku praktiky brzkých dohod dochází ke změně postavení a fungování orgánů v rámci procedury. Níže uvádíme dva primární způsoby, jak k tomuto dochází u EP. Primárně se zabýváme širším problémem racionalizace EP a následně hlouběji nekonáním rozprav coby jedním z jejich projevů.

3.2.2.1 Institucionalizace a racionalizace EP

Jak uvádíme v podkapitole 2.1.1., posílení pravomocí EP a související zvýšení významu řádného legislativního postupu jsou mechanismy, jež mají zvýšit demokratickou legitimitu EU a čelit tak jejímu demokratickému deficitu. EP je jediným přímo voleným orgánem EU a občané EU jsou v něm přímo zastoupeni. Praxe trialogových jednání však má na fungování EP značný vliv a ovlivňuje i úspěšnost mechanismů vedoucích k jeho posílení.

V první řadě v důsledku formálního posílení EP skrze rozšíření řádného legislativního postupu došlo ke zvýšení nároků na jeho fungování. Řádný legislativní postup i související trialogová jednání reálně dávají EP mezi ostatními orgány „silnější slovo“. To ovšem obnáší i to, že EP musí být silnějším vyjednavatelem a musí vynaložit více zdrojů na technickou přípravu svého postoje. Obzvláště ve srovnání s dřívějším stavem, kdy EP reálně neměl značný vliv na přijímanou legislativu a mohl se tak více soustředit na politické otázky s návrhy souvisejícími. Nově musí být EP profesionálnější a lépe připraven na technické otázky přijímané legislativy, což

³⁴⁰ Blíže k veřejnosti srov. podkapitolu o transparentnosti 3.2.4.

³⁴¹ Srov. další podkapitolu.

zvyšuje pracovní vytížení poslanců a zaměstnanců EP.³⁴² Rovněž má EP zájem na tom, aby byl zastoupen na třístranných jednáních co nejlepšími vyjednateli z řad poslanců EP. EP tak musel „zefektivnit“, což můžeme označovat jako *racionalizaci EP*.³⁴³

Racionalizace EP se projevuje zaprvé v rozšíření horizontálních vztahů v rámci institucionálního systému EU, tedy rozšíření a zintenzivnění vztahů především s Radou a EK, což můžeme společně se zvyšováním významu vnitřního úřednického aparátu označovat jako *institucionalizaci EP*. Uvedené se děje na úkor pěstování vztahů vertikálních s občany EU a zájmovými organizacemi. Toto se projevuje jak na institucionální úrovni, tedy např. ve spolupráci sekretariátů EP a Rady, tak i na personální úrovni, neboť atraktivity dobrých a početných vztahů se zástupci ostatních orgánů si všimli i poslanci EP a tyto vztahy, ať už v trialogových jednáních, nebo prostřednictvím jiných příležitostí rozvíjejí.³⁴⁴ Trialogová jednání tak vedou mimo jiné i k prohlubování vztahů mezi EP, EK a Radou, což nelze hodnotit jako přispívající zásadě dělbě moci a fungování v rámci právního státu.

Dále se racionalizace EP projevuje změnou poměrů uvnitř EP. Efektivnímu fungování EP totiž svědčí spíše vnitřní jednota než pluralita a názorová hojnost. Na úrovni politických skupin tak ještě posiluje tandem EPP a S&D doprovázený zpravidla ALDE. K tomu dochází k relokaci moci do rukou předsedů výborů, koordinátorů a poslanců EP, jež jsou vnímáni jako zkušenější a schopnější než jejich kolegové.³⁴⁵ Tito se na rozdíl od ostatních přímo účastní trialogů, nebo jsou schopni se v procesech trialogových jednání zorientovat, v důsledku čehož představují ve vztahu k přijímaným právním aktům jakousi apriori významnou skupinu reprezentantů ze strany EP.³⁴⁶ Tímto do jisté míry vytlačují na pomezí zástupce menších a euroskeptických politických skupin a méně zkušené kolegy, kteří nejsou reálně schopni proniknout do centra dění a naplno vykonávat svou funkci, přičemž když tento vliv vyvíjejí, činí tak zpravidla ve výborech a dění ve výborech je pro občany méně atraktivní a dostupné než dění na plenárních zasedáních EP.³⁴⁷ Tato vnitřní

³⁴² SOLANKE, Iyiola. *Eu Law*. 1. Harlow: Pearson Education Limited, 2015. ISBN 978-1-4082-2833-3. s. 47.

³⁴³ COSTA, Olivier. *What are the challenges for the European Parliament? Legislation, scrutiny and organisation: In-depth analysis for the AFCO Committee* [online]. 1. Brussels, 2015, 29 s. [cit. 2019-01-21]. ISBN 978-92-823-8402-2. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/thinktank> s. 17.

³⁴⁴ Osobní konzultace s akreditovaným asistentem poslance EP ze dne 13. 12. 2017.

³⁴⁵ Srov. s výběrem zpravodaje návrhu legislativního aktu (podkapitola 2.4.1.)

³⁴⁶ Osobní konzultace s akreditovaným asistentem poslance EP ze dne 13. 12. 2017.

³⁴⁷ COSTA, Olivier. *What are the challenges for the European Parliament? Legislation, scrutiny and organisation: In-depth analysis for the AFCO Committee* [online]. 1. Brussels, 2015, 29 s. [cit. 2019-01-21]. ISBN 978-92-823-8402-2. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/thinktank> s. 18.

relokace moci vytváří určitou hierarchii mezi poslanci EP, což vnímáme jako přičící se zásadě plurality a rovnosti členů společnosti, zásadě participace občanů na fungování EU a zásadě reprezentativní demokracie. Nelze přijmout závěr, že voliči určitých preferencí jsou odkázáni k tomu, aby byli zastoupeni jakýmsi *poslanci EP druhé kategorie*.

Racionalizace a institucionalizace EP výsledně ubírají na demokratické legitimitě EP. Jak je předesláno výše, EP je koncentrován na kvalitu svých výstupů v řádném legislativním postupu a v souvisejících trialogových jednáních, přičemž musí být dobře technicky připraven, takže vynakládá mnohem více zdrojů na technické otázky a vztahy s ostatními orgány EU na úkor analýzy veřejného mínění a jeho reflexe.³⁴⁸ EP se tímto jednáním oddaluje občanům a přibližuje se nevoleným institucím. Dále v důsledku relokace moci do rukou větších politických skupin a poslanců EP v relevantních funkcích dochází mimo jiné k omezení vlivu menších skupin a poslanců, kteří funkce uvnitř EP nezastávají. Toto ubírá na politické pluralitě a nereflektuje to výsledky voleb. V důsledku toto rovněž oddaluje EP od občanů EP a demokratický deficit spíše zvyšuje. Uvedené lze demonstrovat i na ubývající účasti na volbách do EP.³⁴⁹

3.2.2.2 Eliminace rozprav na plenárních zasedáních

Nekonání rozprav na plenárních zasedáních přispívá k celkové rychlosti a efektivitě postupu a z pohledu EP v kontextu jeho racionalizace je tak vítaným řešením. Brzké dohody a racionalizace EP mají přímý vliv na soudobý význam plenárních zasedání. Plenární zasedání a rozpravy v jejich rámci umožňují, aby návrh aktu a souvislosti jeho přijímání poznala široká veřejnost a aby došlo k jeho řádnému projednání.³⁵⁰ Dostatečné projednání u složitějších a citlivějších návrhů vyžaduje aspoň dvě čtení v EP a toto podrobnější projednání pomáhá na jedné straně EP a jeho vztahu s veřejností, neboť veřejnost může přímo pozorovat vliv, který je EP schopen vyvinout na činnost EU, a na druhé straně to prospívá zásadě odpovědnosti zvolených zástupců a tím zásadě reprezentativní demokracie, neboť občané mohou sledovat činnost svých zástupců.³⁵¹ Brzké dohody zpravidla ale vedou, jak uvádíme výše a jak potvrzuje SDEU,

³⁴⁸ SOLANKE, Iyiola. *Eu Law*. 1. Harlow: Pearson Education Limited, 2015. ISBN 978-1-4082-2833-3. s. 47.

³⁴⁹ COSTA, Olivier. *What are the challenges for the European Parliament? Legislation, scrutiny and organisation: In-depth analysis for the AFCO Committee* [online]. 1. Brussels, 2015, 29 s. [cit. 2019-01-21]. ISBN 978-92-823-8402-2. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/thinktank> s. 19.

³⁵⁰ NIELSEN, Nikolaj. Secret EU law making takes over Brussels. In: *EUobserver* [online]. Brussels, 2017 [cit. 2019-01-29]. Dostupné z: <https://euobserver.com/institutional/136630>.

³⁵¹ COSTA, Olivier. *What are the challenges for the European Parliament? Legislation, scrutiny and organisation: In-depth analysis for the AFCO Committee* [online]. 1. Brussels, 2015, 29 s. [cit. 2019-01-21]. ISBN 978-92-823-8402-2. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/thinktank> s. 11.

k následnému úspěšnému přijetí na plenárním zasedání, což se děje bez rozpravy nad návrhem, neboť je o návrhu hlasováno vzhledem k existenci předběžné dohody přednostně (viz podkapitulu 2.3.1.1.). Ve výsledku tedy návrh na plenárním zasedání projednán není a veřejně je projednán pouze ve výborech EP. K výše demonstrovaným pozitivním následkům projednání návrhu na plenárním zasedání tak nedochází a související zásady nejsou podporovány.

Na druhé straně vzniká problém i ve vztahu k potenciální aktivnější činnosti veřejnosti. Brzké dohody a absence projednání na plenárním zasedání vedou k nečitelnosti činnosti EP, což omezuje schopnost některých subjektů podílet se na jeho fungování. To se týká hlavně některých zájmových skupin a skupin občanů EU, jejichž schopnost působit na vývoj legislativního postupu by byla větší, pakliže by se legislativní postup odehrával standardně ve dvou nebo třech čteních a o návrhu se vedla rozprava na plenárním zasedání. Pak by tyto subjekty snáze mohly analyzovat postoj poslanců EP a snažit se na ně relevantním způsobem působit. Toto je v rozporu se zásadou participace občanů EU na fungování EU, zásadou transparentnosti a zásadou reprezentativní demokracie, ale i zásadou demokracie, neboť to zabraňuje občanům podílet se na vládnutí. K tomu toto přispívá demokratickému deficitu EP.

Je ale nutno podotknout, že ačkoli je to EP, na který brzké dohody negativně dopadají, je to právě on, který vzhledem ke svému jednacímu řádu formálně trialogová jednání, jež k brzkým dohodám vedou, zahajuje.³⁵² Dle svého jednacího řádu by měl EP pořádat interinstitucionální jednání na základě individuálního posouzení vhodnosti této procedury u každého jednotlivého návrhu právního aktu, a to po zhodnocení jeho specifík.³⁵³ To nelze vzhledem k představeným statistikám hodnotit jako dodržované, neboť je patrné, že interinstitucionální jednání jsou v prvním čtení normou.³⁵⁴ EP se tedy na praxi trialogových jednání spoléhá, přičemž je pravidelně zahajuje. Je zde tedy na místě upozornit, že EP funguje do jisté míry jako formální iniciátor demonstrované praxe.

³⁵² Rada takovýto krok učinit nemůže.

³⁵³ Srov. bod 2 Kodexu pro vedení jednání v rámci řádného legislativního postupu.

³⁵⁴ COSTA, Olivier. *What are the challenges for the European Parliament? Legislation, scrutiny and organisation: In-depth analysis for the AFCCO Committee* [online]. 1. Brussels, 2015, 29 s. [cit. 2019-01-21]. ISBN 978-92-823-8402-2. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/thinktank> s. 11.

3.2.3 Posílení EK v souvislosti s procedurami

Za úvahu stojí rovněž vliv trialogových jednání na postavení EK. EK formálně není legislativním orgánem, její nejvýznamnější pravomoc v legislativním postupu představuje její legislativní iniciativa (viz podkapitulu 2.2.3.). EK by v návaznosti na předložení návrhu legislativního aktu měla v trialogových jednáních figurovat jako *nestranný prostředník*, měla by podporovat EP a Radu při vyjednávání, poskytovat odborná vysvětlení a zastávat nezájatou pozici vůči výstupu. Vzhledem ke svému úřednickému aparátu může být rovněž vyzvána, aby zohlednila výsledky trialogu a pro další jednání vypracovala kompromisní řešení návrhu, které je nakonec použito jako předběžná dohoda.³⁵⁵ S EK tedy není počítáno jako s jedním z aktérů trialogových jednání, který zaujímá politickou pozici a snaží se ji prosadit, což dává smysl především vzhledem k tomu, že EK formálně není legislativním orgánem.

EK je však schopna zaujímat i jinou než nastíněnou nestrannou a pasivní roli v předchozím odstavci. Má totiž pravomoci a dispozice, které jí umožňují být v trialogových jednáních aktivní a vyvinout vliv na ostatní orgány. Tyto si můžeme ilustrovat jako *dvě karty*,³⁵⁶ kdy první z těchto karet představují formální pravomoci EK v řádném legislativním postupu, které uvádíme v podkapitole 2.4.2.2. Řadíme mezi ně pravomoc změnit nebo vzít zpět návrh legislativního aktu³⁵⁷ a pravomoc přijmout odmítavé stanovisko k pozměňovacím návrhům a přinutit tak Radu k případnému jednomyslnému hlasování pro přijetí předmětných změn návrhu.³⁵⁸ Navíc vzhledem k tomu, že většina aktů je přijímána v prvním čtení, EK tyto pravomoci v průběhu legislativního postupu neztrácí. Tak by tomu bylo u pravomoci změny a zpětvzetí v případě, že by návrh procházel čtením druhým a třetím.³⁵⁹

Druhou kartou, která umožňuje EK hrát v trialogových jednáních jinou než předpokládanou roli, je její fakticky silné postavení plynoucí z jejího silného úřednického kapitálu, jehož sílu dokazuje skutečnost, že se na EK zbylé orgány s důvěrou v její kompetentnost obrací, aby vytvářela kompromisní znění návrhu. Legislativní orgány takto vybaveny nejsou, např. aparát právního výboru EP je oproti v EK podvybavený.³⁶⁰ Ve výsledku EK výše uvedené karty používá

³⁵⁵ Bod 9 IID 2010.

³⁵⁶ Podobnost této abstrakce s tou u kontroly subsidiarity národními parlamenty je náhodná. Blíže k tomuto pojetí viz FOX, Benjamin. Secret EU lawmaking: the triumph of the trilogues. *EUobserver* [online]. Brussels, 2014 [cit. 2019-01-28]. Dostupné z: <https://euobserver.com/investigations/123555>.

³⁵⁷ Čl. 293 odst. 1 SFEU.

³⁵⁸ Čl. 294 odst. 9 SFEU.

³⁵⁹ Čl. 293 odst. 2 SFEU.

³⁶⁰ FOX, Benjamin. Secret EU lawmaking: the triumph of the trilogues. *EUobserver* [online]. Brussels, 2014 [cit. 2019-01-28]. Dostupné z: <https://euobserver.com/investigations/123555>.

při trialogových jednáních, nezdráhá se obhajovat svou pozici a vyjednávat s EP a Radou o výsledné podobě aktu. EK zjednodušeně vyjádřeno vyhrožuje negativním stanoviskem nebo zpětvzetím aktu a při pověření k vyhotovení kompromisních návrhů EK návrh dotváří i mimo rozsah ujednání z trialogových jednání.

Typicky se EK snaží docílit toho, aby byl zaprvé návrh legislativního aktu co nejméně měněn a aby zadruhé bylo znění legislativního aktu co nejobecnější a došlo k co nejširšímu zmocnění EK k přijímání delegovaných nebo prováděcích nelegislativních aktů³⁶¹ Někteří autoři uvádějí, že se EK v trialogových jednáních staví do role *strážce návrhu*³⁶² nebo *ředitele trialogových jednání*.³⁶³ (viz podkapitulu 2.1.). Výsledkem jsou *rámcové směrnice* a obdobné modality legislativních aktů, na základě kterých posléze EK přijímá mnohdy početné nelegislativní akty. Mnozí mluví o tom, že EK se prostřednictvím přijímání nelegislativních aktů dostává na úroveň legislativních orgánů, neboť i na základě výše uvedeného předmět úpravy v těchto právních aktech se mnohdy vymyká rozsahu, jež je předpokládán Smlouvami. Navíc zde mají EP a Rada nejednoduchou pozici při vykonávání svých kontrolních pravomocí, ať už při přijímání delegovaných nebo prováděcích aktů.³⁶⁴ Nelegislativních aktů přijímaných EK (hlavně prováděcích) je velmi vysoký počet a představují většinu přijímaných právních aktů EU. Například v roce 2018 přijala EK 861 prováděcích aktů, přičemž EP a Rada v řádném legislativním postupu přijaly 72 legislativních aktů.³⁶⁵

³⁶¹ Nutno vyzdvihnout i názory, že tento závěr nelze bez dalšího kvantifikovat a exaktně potvrdit – viz KLUGER DIONIGI, Maja a Christel KOOP. *Investigation of informal trilogue negotiations since the Lisbon Treaty: Added value, lack of transparency and possible democratic deficit* [online]. 1. Copenhagen: Think Tank EUROPA, 2017, 94 s. [cit. 2019-01-28]. ISBN 978-92-830-3561-9. Dostupné z: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/publications> s. 81.

³⁶² GUÉGUEN, Daniel. *Comitology: Hijacking European Power?* [online]. 4. Brussels: Imprimé en Belgique par IDENTIC, 2014 [cit. 2019-02-07]. ISBN 978-2-930586-00-7. Dostupné z: <http://pacteuropa.eu/comitology-hijacking-european-power> s. 72.

³⁶³ K tomuto pojetí viz FOX, Benjamin. *Secret EU lawmaking: the triumph of the trilogues*. *EUobserver* [online]. Brussels, 2014 [cit. 2019-01-28]. Dostupné z: <https://euobserver.com/investigations/123555>.

³⁶⁴ Normotvorba EU v oblasti nelegislativních aktů představuje další velmi významný fenomén, jež definuje podobu přijímání právních aktů v EU. Diskutováno je v této souvislosti hlavně postavení EK, přičemž se hlavně poukazuje na míru její autonomie a značnou aktivitu v této oblasti. Srov. např. dílo GUÉGUEN, Daniel. *Comitology: Hijacking European Power?* [online]. 4. Brussels: Imprimé en Belgique par IDENTIC, 2014 [cit. 2019-02-07]. ISBN 978-2-930586-00-7. Dostupné z: <http://pacteuropa.eu/comitology-hijacking-european-power>.

³⁶⁵ Legal acts: Statistics 2018. *EUR-Lex* [online]. [cit. 2019-02-11]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/statistics/2018/legislative-acts-statistics.html>.

Výsledkem je, že se EK dostává do velmi silné pozice. Prostřednictvím své dominantní legislativní iniciativy³⁶⁶ předkládá návrh legislativního aktu, načež v průběhu prvního čtení zastává pozici minimálně obdobnou (ne-li stejnou) jako legislativní orgány, se kterými vyjednává podobu legislativního aktu a posléze upřesňuje podobu právní úpravy v dané oblasti v nelegislativních aktech. Nejenže tak EK lze považovat za legislativní orgán vzhledem ke značnému množství nelegislativních aktů, které přijímá,³⁶⁷ ale její pozice se ve faktické rovině blíží pozici legislativních orgánů i v průběhu přijímání aktů legislativních. Toto silné postavení EK, které vzniká z kombinace praxe trialogových jednání, obecných legislativních aktů a brzkých dohod, lze hodnotit jako přičící se zásadě co nejširší participace volených orgánů na vládnutí a zásadě reprezentativní demokracie, neboť dochází k posilování nevoleného orgánu namísto orgánů volených, a rovněž jako přičící se principu institucionální rovnováhy, neboť EK jakožto exekutivní orgán EU posiluje v legislativním postupu, aniž by to bylo nějak reflektováno v postavení formálně legislativních orgánů.

3.2.4 Trialogová jednání a zásada transparentnosti

Zásadou legislativního postupu, u níž souvislost s praxí trialogových jednání nejspíše vyvolává otázky primárně, je zásada transparentnosti. Ta v legislativních postupech umožňuje kontrolu zvolených zástupců občany EU, což je podmínkou uplatnění zásady politické odpovědnosti a šířeji i reprezentativní demokracie (viz podkapitolu 1.2.2.). Na transparentnost legislativních postupů má nicméně nezpochybnitelný vliv praxe trialogových jednání, přičemž samozřejmě standardy této zásady snižuje. Toto bylo reflektováno v řadě recentních opatření, přičemž vývoj těchto opatření převážně nastal v průběhu osmého volebního období.³⁶⁸ Za dva milníky cílené na tuto oblast do značné míry ovlivňující její dnešní podobu lze považovat jednak aktivitu evropské veřejné ochránkyně práv EU ve vztahu k této problematice a jednak rozhodnutí SDEU ve věci *De Capitani proti EP*.³⁶⁹ Roli hraje v této souvislosti také reakce na tuto problematiku v IID 2016 a související novele JŘ EP. Tyto jednotlivé kroky chronologicky

³⁶⁶ Srov. výsledek analýzy v podkapitole 2.3.

³⁶⁷ LEINFELD, Jiří. *Normotvorná pravomoc Evropské komise*. Praha, 2013. Disertační práce. Karlova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Richard Král. s. 173.

³⁶⁸ Kromě některých dalších řízení, jichž se přímo trialogových jednání netýkala (např. Švédské království a Maurizio Turco proti Radě Evropské unie, spojené věci C-39/05 P a C-52/05 P).

³⁶⁹ EUROPEAN PARLIAMENT: *Activity Report on the Ordinary Legislative Procedure*. Dostupné také z: <http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/7c368f56-983b-431e-a9fa-643d609f86b8/Activity-report-ordinary-legislative-procedure-2014-2016-en.pdf> s. 23.

představujeme a na jejich základě blíže hodnotíme výslednou podobu transparentnosti trialogových a její dopad na transparentnost legislativního postupu.

3.2.4.1 Evropská veřejná ochránkyně práv

Co se týče činnosti veřejné ochránkyně práv EU ve vztahu k trialogovým jednáním, ta se jimi zabývala ve věci OI/8/2015/JAS³⁷⁰ zahájené v roce 2015 a uzavřené v roce 2016, přičemž hlavním aspektem jejího šetření byla transparentnost těchto procedur. Veřejná ochránkyně práv vedla vyšetřování, přičemž komunikovala s orgány a prováděla související kroky, načež přijala doporučení. Její argumentace se opírá o zásadu reprezentativní demokracie a od ní se odvíjející zásadu odpovědnosti zástupců volených orgánů a zásadu participace občanů na fungování EU. Praxi trialogů označila jako příčící se těmto zásadám.

Veřejná ochránkyně práv EU přijala doporučení dvojího typu. V první řadě stanovila, které dokumenty související s trialogovými jednáními, by měly být zveřejňovány. Tedy nikoli zpřístupňovány na žádost, ale aktivně zveřejňovány unijními orgány. Mezi ty mimo jiné řadí jména zástupců přítomných na trialozích, pozice orgánů před jednáními, časový plán aj. V druhé rovině pak veřejná ochránkyně práv doporučuje organizační opatření, a to v podobě „kalendáře trialogových jednání“ a internetové databáze, kde budou uživatelsky přívětivým způsobem právě uvedené dokumenty související s trialogovými jednáními zpřístupněny.

To, co veřejná ochránkyně práv ve svém doporučení nezapojila, je průběžné zveřejňování čtyřsloupcových dokumentů k probíhajícím trialogovým jednáním a byla tak v tomto ohledu mírnější než SDEU ve svém rozsudku *De Capitani proti EP* (byť SDEU judikoval povinnost zpřístupnit dokument jen na žádost). Souhlasíme s názorem autorů,³⁷¹ že je požadavek zpřístupňovat dokumenty teprve po přijetí právního aktu nedostatečně ambiciózní. Za nejprínosnější požadujeme návrh veřejné ochránkyně práv na vytvoření společné databáze obsahující legislativní i nelegislativní postupy a související dokumenty, což by nepochybně vedlo ke zjednodušené orientaci v legislativní činnosti EU a orgány se k obdobnému kroku zavázaly v IID 2016.³⁷² V současnosti je třeba využívat za tímto účelem několik vyhledávacích nástrojů a orientace v nich je náročná.

³⁷⁰ Viz *Decision of the European Ombudsman setting out proposals following her strategic inquiry OI/8/2015/JAS concerning the transparency of Trilogues*. Strasbourg, 2015. Dostupné také z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/decision/en/69206>.

³⁷¹ Např. CURTIN, Deirdre. In search of transparency for EU law-making: trilogues on the cusp of dawn. *Common market law review* [online]. 2017, 2017(6), 1673–1712 [cit. 2019-02-08]. ISSN 0165-0750. Dostupné z: <http://hdl.handle.net/1814/50944> s. 1711.

³⁷² Došlo by mimo jiné ke sloučení databází EurLex, Legislative Observatory a databází EP a Rady. Viz KLUGER DIONIGI, Maja a Christel KOOP. *Investigation of informal trilogue negotiations since the*

3.2.4.2 Reflexe trialogových jednání ve vnitřně závazných právních aktech z roku 2016

Nedá se říci, že by od přijetí LS ze strany orgánů podílejících se na přijímání legislativních aktů nebyly podstoupeny žádné kroky pro zlepšení transparentnosti trialogových jednání. Mezi přijaté právní akty, jež mají v této souvislosti největší význam, bychom zařadili jednak IID 2016 a zadruhé na tuto dohodu navazující novelu jednacího řádu EP.³⁷³

V IID 2016 se mimo jiné orgány (EP, EK a Rada) zavazují,³⁷⁴ že budou při přípravě právních předpisů Unie usilovat o co největší transparentnost legislativního postupu (bod 2 IID 2016) a posléze se v bodě 38 dohody konkrétněji zavazují, že *zajistí transparentnost legislativních postupů na základě příslušných právních předpisů a judikatury, včetně odpovídajícího přístupu k trojstranným jednáním*. K tomu EP, EK a Rada reflektují i doporučení veřejné ochránkyně práv a zavazují se vytvořit zvláštní *společnou databázi o aktuálním stavu legislativních návrhů* (bod 39 IID 2016).³⁷⁵ Tyto závazky, byť učiněné v interinstitucionální dohodě, lze vnímat nepochybně jako krok kupředu. Obzvláště závazek zajistit přístup k trojstranným jednáním v souladu s judikaturou může předvídat zajímavý vývoj, vezmeme-li v úvahu rozhodnutí SDEU *De Capitani proti EP*. Na druhou stranu nelze konstatovat, že by transparentnost IID 2016 byla extenzivně posílena. Orgány např. z doporučení veřejné ochránkyně práv, které v době přijímání IID 2016 představovalo určité vodítko, jak transparentnost trialogů posilovat, reflektovaly minimum doporučených bodů. Naopak jako problematické se z pohledu transparentnosti legislativního postupu mohou jevit některá další ujednání z IID 2016, jako např. neformální kontakty již před zahájením interinstitucionálních jednání (bod 34 IID 2016),³⁷⁶ nebo urychlení legislativního postupu (bod 36 IID 2016). Přestože IID 2016 tedy problematiku transparentnosti legislativních postupů reflektovala, k jejímu posílení příliš nepřispěla.

Druhým prvkem je novela jednacího řádu EP z roku 2016, jež vstoupila v platnost 16. 1. 2017. Tato novela rovněž reflektuje problematiku transparentnosti a k tomu vytváří některé

Lisbon Treaty: Added value, lack of transparency and possible democratic deficit [online]. 1. Copenhagen: Think Tank EUROPA, 2017, 94 s. [cit. 2019-01-28]. ISBN 978-92-830-3561-9. Dostupné z: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/publications> s. 79.

³⁷³ Rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne. 13. prosince 2016 o celkové revizi jednacího řádu Evropského parlamentu (2016/2114(REG)) (Úř. věst. C 238, 6.7.2018, s. 146–392).

³⁷⁴ K závaznosti interinstitucionálních dohod viz SYLLOVÁ, Jindřiška et al. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4. s. 891.

³⁷⁵ Databáze dosud nevznikla.

³⁷⁶ Srov. další modalities neformalizovaných procedur v podkapitole.

nástroje na její posílení,³⁷⁷ přičemž výsledně formuje právní rámec, jímž se zabýváme v podkapitole 3.1.2.2. Jako nejdůležitější změny v tomto ohledu se jeví nově stanovené podmínky pro zahájení interinstitucionálních jednání a vyjasnění různých podob mandátů pro tato jednání, kdy po této novele je nezbytné, aby prošel záměr zahájit interinstitucionální jednání plenárním zasedáním. Dále byla upravena podoba sestavy zástupců na interinstitucionálních jednáních a Konferencí předsedů bylo přijato nové znění Kodexu pro vedení jednání v rámci řádného legislativního postupu. Nově byla rovněž stanovena povinnost informovat výbor o průběhu interinstitucionálních jednání a jsou zajištěny nástroje, jak zvrátit podobu nebo aspoň vést rozpravu o předběžné dohodě na plenárním zasedání. EP rovněž přijal dobrovolnou možnost uvádění *legislativní stopy* v přijatých postojích a jiných rozhodnutích, která uvádí, jaké subjekty (typicky lobbisté, podnikatelské subjekty a jiné zájmové skupiny) se snažily vyvinout v průběhu legislativního postupu na podobu přijatého aktu vliv.³⁷⁸ Všechna tato pravidla nepochybně přispěli k transparentnosti interinstitucionálních jednání, minimálně co se týče EP, a i díky nim je EP v tomto ohledu na úplně jiné úrovni než EK a Rada. Obzvláště podmínky týkající se vzniku mandátu a podoby sestavy byly velkým krokem kupředu a EP tak mimo jiné i reflektuje řadu návrhů z doporučení veřejné ochránkyně práv.

Nutno ovšem podotknout, že ne všechny tyto nástroje v praktické rovině perfektně fungují. Jako nedostatečnou lze primárně hodnotit veřejnost projednávání v EP. Vědom si toho, že se často návrhy legislativních aktů neprojednávají na plenárních zasedáních, vkládá EP velkou důvěru do projednání na výborech, jež jsou veřejná a jež tedy určitý standard veřejnosti projednání zajišťují, přičemž navíc existuje povinnost zpravodaje o vývoji jednání informovat.³⁷⁹ Zde je ovšem nutné vytknout, že jednání výboru jsou pro orientaci veřejnosti v legislativním postupu méně přínosná

³⁷⁷ KOTANIDIS, Silvia. *General revision of the European Parliament's Rules of Procedure: Achieving greater transparency and efficiency as of January 2017* [online]. 1. Brussels: European Parliamentary Research Service (EPRS), 2018 [cit. 2019-02-09]. ISBN 978-92-846-3645-7. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/thinktank> s. 5.

³⁷⁸ Srov. např. přílohu zprávy výboru k nařízení eprivacy - *Seznam subjektů, od nichž zpravodajka obdržela podněty*: Zpráva o návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o respektování soukromého života a ochraně osobních údajů v elektronických komunikacích a o zrušení směrnice 2002/58/ES (nařízení o soukromí a elektronických komunikacích) (COM(2017)0010 – C8- 0009/2017 – 2017/0003(COD)) Dostupné také z: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A8-2017-0324&language=EN#title3>.

³⁷⁹ Srov. např. EUROPEAN PARLIAMENT: *Activity Report on the Ordinary Legislative Procedure*. Dostupné také z: <http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/7c368f56-983b-431e-a9fa-643d609f86b8/Activity-report-ordinary-legislative-procedure-2014-2016-en.pdf> s. 21.

nežli plenární zasedání a že neexistují žádné standardy pro informování výboru o průběhu jednání, přičemž, jak potvrzuje SDEU, tato jednání mohou být neformální a neveřejná.³⁸⁰

Souhlasíme tedy s názorem, že veřejnost projednání ve výborech transparentnost trialogových jednání nezaručuje.³⁸¹ Co se týče registru legislativních postupů doporučeného veřejnou ochránkyní práv a zaručeného v IID 2016, EP tímto směrem nevyvinul větší iniciativu, čímž se podílí na výsledku, že doposud registr neexistuje.³⁸² Přes tyto nedostatky nelze zpochybnit, že je známa sestava vyjednávacího týmu EP na jednáních a že je znám mandát EP pro jednání, což kromě transparentnosti přispívá i zásadě odpovědnosti volených zástupců. Tyto informace jsou informace, které nejsou známy u Rady a pouze částečně u EK, což podporuje naše tvrzení, že novela EP zaručuje u EP nejvyšší míru transparentnosti ze všech institucí,³⁸³ aniž by však eliminovala nedostatky transparentnosti trialogových jednání v plné míře.

3.2.4.3 *De Capitani proti EP*

V tomto rozhodnutí z března 2018 se SDEU poprvé zabýval přístupem k dokumentům z neformálních trialogů. S vysokou pravděpodobností se jednalo o „uměle“ vyvolaný rozsudek. Žalobce, který řadu let fungoval jako vysoký úředník v EP, měl nejspíše zájem spíše upozornit na nedostatky trialogů v oblasti transparentnosti a snažil se prostřednictvím řízení docílit změny v této oblasti. Je rovněž pozoruhodné, že žalovaným orgánem byl EP, který ve světle výše uvedeného značně převyšuje Radu, co se transparentnosti týče.³⁸⁴ Řízení proběhlo v reakci na to, že EP odmítl žalobci poskytnout ve dvou případech kompletní čtyřsloupcové dokumenty, přičemž mu poskytl verze, kde nebyl zveřejněn dosavadní výsledek vyjednávání, tedy čtvrtý sloupec dokumentu. Argumentoval tím, že by zpřístupnění mohlo ohrozit rozhodovací proces orgánu, tedy

³⁸⁰ Bod 108 *De Capitani proti EP*.

³⁸¹ Srov. výsledek analýzy v BRANDSMA, Gijs Jan. *Transparency of EU informal trilogues through public feedback in the European Parliament: promise unfulfilled*. *Journal of European Public Policy* [online]. 2018, 1-20 [cit. 2019-02-09]. DOI: 10.1080/13501763.2018.1528295. ISSN 1350-1763. Dostupné z: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501763.2018.1528295>.

³⁸² CURTIN, Deirdre a Päivi LEINO-SANDBERG. *Openness, Transparency and the Right of Access to Documents in the EU: In-depth analysis* [online]. 1. Brussels: European Parliament, 2016 [cit. 2019-02-02]. ISBN 9789282394298. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/thinktank> s. 35.

³⁸³ Z tohoto důvodu bylo pro EP poměrně nešťastné, že právě on byl žalovanou stranou ve sporu o přístupu k dokumentům, který byl navíc do jisté míry veden účelově (viz níže).

³⁸⁴ MARTINES, Francesca. *Transparency of Legislative Procedures and Access to Acts of Trilogues: Case T-540/15, De Capitani v. European Parliament*. *European Papers* [online]. 2018, 2018(2), 947-959 [cit. 2019-02-08]. DOI: 10.15166/2499-8249/225. ISSN 2499-8249. Dostupné z: <http://europeanpapers.eu/en/europeanforum/> s. 950.

že by zpřístupněním ohrozil probíhající trialogová jednání, a tím i řádný legislativní postup. SDEU posléze mimo jiné došel k několika závěrům relevantním pro naši práci.

SDEU mimo jiné jasně stanovil, že trialogová jednání jsou součástí legislativního postupu a jako taková podléhají principu transparentnosti (bod 73 rozsudku). Dále zdůraznil, že výsledky trialogových jednání jsou na plenárních zasedáních přijímány bez další revize, a proto se musejí zástupci orgánů na trialogových jednání být schopni vyrovnat s tlakem veřejnosti souvisejícími s jejich povědomím o procesu a obsahu průvodních dokumentů (bod 98 rozsudku). SDEU rovněž uvedl, že *účinnost a integrita legislativního procesu nemohou oslabit zásady veřejnosti a transparentnosti, které tvoří základ uvedeného procesu*, čímž naznačil řešení střetu těchto principů a zásady transparentnosti. Dále také uvedl, že při zpřístupňování dokumentů je nerozhodující, zda byly přijaty formálním, nebo neformálním způsobem (bod 101 rozsudku). Ve výsledku SDEU dovodil, že EP je povinen na žádost poskytovat kompletní dokumentaci i k probíhajícím trialogovým jednáním.

Přelomový charakter tohoto rozsudku spočívá především v deklaraci trialogových jednání jakožto integrální části legislativního postupu a jejich související podřízení zásadě transparentnosti, z níž odvozeně vyplývá povinnost zpřístupňovat na žádost předmětné dokumenty.³⁸⁵ Rozhodnutí však nezakládá povinnost EP zpřístupňovat dokumenty bez žádosti a ani trialogová jednání nepopisuje jako demokraticky závadná nebo nežádoucí v kontextu legislativní činnosti EU. Nevylučuje ani možnost orgánů provádět obdobná uzavřená neveřejná jednání. Co se týče očekávatelných následků rozhodnutí, ve vztahu k EP lze očekávat, že se bude řídit rozsudkem a poskytovat dokumenty související s trialogovými jednáními na žádost kompletní a to v případě probíhajících jednání. To, jak bude rozsudek působit na jednání Rady, zda např. začne zveřejňovat nebo na žádost poskytovat své mandáty či sestavy zástupců na jednáních, je otázkou. Přinejmenším je ale vhodné poukázat na souvislost znění bodu 38 IID 2016 a povinnost orgánů zajišťovat transparentnost postupů v souladu s judikaturou.

³⁸⁵ Tamtéž, s. 956.

3.2.4.4 Transparentnost trialogových jednání a legislativního postupu

Co se týče transparentnosti trialogových jednání, přístup k dokumentům a veřejnost projednávání lze hodnotit jako nedostatečně zaručené. Bez dalšího lze uzavřít, že trialogová jednání jsou neveřejná, je to jeden z jejich základních znaků³⁸⁶ a souvisí to pochopitelně se skutečností, že trialogová jednání do jisté míry formálně neexistují (zmiňuje je pouze JŘ EP, interinstitucionální dohody a některé další právně nezávazné akty).³⁸⁷ Dostáváme se tedy zpět k úvaze o tom, jak široce je na místě interpretovat pravidlo ustanovení, jež jsme nastínili v podkapitole 2.1.2.1., totiž co lze podřadit pod výraz *projednávání návrhu* dle čl. 15 odst. 2 SFEU a zda tento pojem vykládat extenzivně či restriktivně. Pakliže bychom totiž pod toto ustanovení podřadili i trialogová jednání, která vzhledem k jejich povaze mohou být dle našeho názoru interpretována jako *projednávání návrhu*,³⁸⁸ vznikla by povinnost vést trialogová jednání veřejně. Toto je nicméně vzhledem k vývoji v transparentnosti trialogových jednání poměrně ambiciózní požadavek a dosud nebyl ani nikterak široce prezentován v literatuře, ani se jím nezabýval SDEU. Navíc není veřejná ani schůze dovolacího výboru jakožto částečná předloha trialogů. My se k tomuto aspektu vracíme v návrzích *de lege ferenda*.

Co se týče přístupu k dokumentům z trialogových jednání, situace je podobná jako ta týkající se veřejnosti, zato však oproti ní zaznamenala dynamický vývoj a byla předmětem řízení před SDEU, jak uvádíme výše. Mluvíme-li o dokumentech z trialogových jednání, máme na mysli především čtyřsloupcový dokument, jak jej představujeme výše, a dále např. protokoly z jednání, případně stenografy, průvodní dokumenty, prezenční listiny a případně některé další dokumenty.³⁸⁹ Jak uvádíme v podkapitole 3.1.2., zveřejňována je předběžná dohoda coby výsledek trialogových jednání předložená příslušnému orgánu k hlasování, neboť je součástí návrhu zprávy zpravodaje nebo zprávy výboru. Co se týče přístupu k těmto dokumentům, žádné z výše uvedených kromě předběžné dohody zpravidla nejsou bez žádosti poskytovány, tedy automaticky zveřejňovány. Za zmínku stojí, že v současné době EP dobrovolně některé dokumenty týkající se výhradně trialogových jednání publikuje na svých stránkách,³⁹⁰ přičemž se prozatím

³⁸⁶ Veřejnosti více přístupné jsou pouze politické trialogy konané v prostorách EP, kam se mohou dostat i osoby, jež v tu konkrétní dobu mají přístup do prostor EP, jak uvádíme výše.

³⁸⁷ NIELSEN, Nikolaj. Secret EU law making takes over Brussels. In: *EUobserver* [online]. Brussels, 2017 [cit. 2019-01-29]. Dostupné z: <https://euobserver.com/institutional/136630>

³⁸⁸ Že jsou součástí legislativního postupu, potvrzuje i SDEU – bod 73 *De Capitani proti EP*.

³⁸⁹ Osobní konzultace s akreditovaným asistentem poslance EP ze dne 13. 12. 2017.

³⁹⁰ Veřejný rejstřík dokumentů. *Evropský parlament* [online]. [cit. 2019-02-08]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/typedoc.htm>.

v zanedbatelných počtech jedná např. i o *dopisy Coreperu/předsedy parlamentního výboru potvrzující dohodu* nebo jsou zde právě centrálně publikovány předběžné dohody.³⁹¹

Upírání přístupu k dokumentům však nebylo aplikováno stejnou měrou na všechny zástupce veřejnosti. Čtyřsloupcové dokumenty totiž typicky bývaly zprostředkovány obratně fungujícím lobbistům a zájmovým skupinám, pro které tyto dokumenty představují velmi lukrativní nástroj.³⁹² Jak uvádíme výše, nově se lze v návaznosti na rozhodnutí *De Capitani proti EP* spolehnout na poskytování dokumentů z trialogů na žádost ze strany EP. K tomu EP i dobrovolně zavedl některé mechanismy jako např. zveřejnění legislativní stopy a postupně zavádí nové způsoby neoficiální publikace některých dokumentů. Přístup Rady je podstatně pasivnější. Přinejmenším by však ve světle IID 2016 Rada dle našeho názoru měla zpřístupňovat dokumenty na žádost.

Obecně se z pohledu transparentnosti jednání Rady jeví jako nejvíce problematické. Ve vnitřních předpisech Rady nenajdeme o trialogových jednáních ani o jejich transparentnosti ani zmínku. Jako největší nedostatek oproti ostatním orgánům lze vnímat, že Rada nezveřejňuje svůj mandát (pakliže se nejedná o společný postoj Rady přijatý na úrovni Rady, což ovšem nelze považovat za systematický postup)³⁹³ a ten tedy zůstává v kontextu ostatních orgánů jako jediný veřejnosti utajený. Toto je doprovázeno skutečností, že nelze zjistit, kdo Radu na trialozích zastupoval a na základě čeho byl k tomuto zastupování povolán. Co se EK týče, nároky na transparentnost její činnosti jsou přirozeně nižší, než je tomu u EP a Rady. Lze nicméně namítat, že, jak uvádíme výše, EK v trialogových jednáních vykonává činnost příbuznou činnosti legislativní, a proto by mohla být přinejmenším ve vztahu k této činnosti podrobena stejným nárokům jako Rada a EP.

Výsledně, připustíme-li ve světle výše uvedeného, že trialogová jednání jsou vzhledem k praxi brzkých dohod stěžejní fází soudobého legislativního postupu, nelze nedovodit, že jejich úroveň transparentnosti má významný vliv na celkovou úroveň transparentnosti legislativního

³⁹¹ Připravena je i kolonka pro *Interinstitutional negotiations documents* (*column tables/agendas/miscellaneous*), zatím však neobsahuje žádný dokument. Viz Veřejný rejstřík dokumentů. *Evropský parlament* [online]. [cit. 2019-02-08]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/typedoc.htm>.

³⁹² KLUGER DIONIGI, Maja a Christel KOOP. *Investigation of informal trilogue negotiations since the Lisbon Treaty: Added value, lack of transparency and possible democratic deficit* [online]. 1. Copenhagen: Think Tank EUROPA, 2017, 94 s. [cit. 2019-01-28]. ISBN 978-92-830-3561-9. Dostupné z: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/publications> s. 82.

³⁹³ EUROPEAN PARLIAMENT: *Activity Report on the Ordinary Legislative Procedure*. Dostupné také z: <http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/7c368f56-983b-431e-a9fa-643d609f86b8/Activity-report-ordinary-legislative-procedure-2014-2016-en.pdf> s. 26.

postupu. Trialogová jednání jsou neveřejná, takže v rámci legislativního postupu je veřejné pouze projednání a hlasování ve výborech a na plenárním zasedání EP a částečně hlasování a projednání Rady. Vzhledem k praxi brzkých dohod je nicméně na plenárních zasedáních hlasováno o návrhu bez rozpravy a v rámci EP tak zbývá pouze veřejnost jednání ve výborech.

Co se týče činnosti Rady, v její soustavě je veřejné pouze projednání na úrovni Rady, přičemž to nelze ve světle praxe trialogových jednání vnímat jako dostatečné, když většina relevantní činnosti se odehrává v nižších soustavách. Navíc Rada nezveřejňuje obsazení pracovních skupin, ani sestavu svých zástupců na trialozích a zpravidla ani její mandát. Celková veřejnost legislativního postupu je tak v důsledku trialogových jednání na nízké úrovni. Stav přístupu k dokumentům lze hodnotit o něco lépe, neboť přinejmenším na základě rozhodnutí *De Capitani proti EP* bude nadále možné získat i dokumenty týkající se současně probíhajících trialogových jednání, kde je možné identifikovat postoje stran (včetně mandátu Rady) a sledovat tak vývoj trialogových jednání a legislativního postupu vůbec. K návrhům na zvýšení úrovně transparentnosti viz podkapitolu 4.2.

3.2.5 Trialogová jednání a hodnota demokracie

Z pohledu hodnoty demokracie, reprezentativní demokracie a souvisejících zásad (viz podkapitolu 2.1.1.) trialogová jednání obsahují některé problematické prvky. Navazujeme na předchozí kapitoly a uvádíme tři jevy, jež považujeme z pohledu hodnoty demokracie v oblasti legislativní činnosti za nejproblematictější.

Jak uvádíme výše, v důsledku institucionalizace EP dochází k vnitřní relokaci sil v EP a to má za následek oslabení některých poslanců EP a některých politických skupin. Navíc se vzhledem k praxi brzkých dohod nekonají plenární zasedání a jiná čtení kromě prvního, což omezuje schopnost širšího okruhu subjektů ovlivnit legislativní postup.³⁹⁴ Problematický jev lze nicméně spatřovat i v do jisté míry opačné dimenzi. Jak uvádíme v podkapitole 3.1.2.4., Radu na politických trialozích zastupují typicky představitelé výborů stálých zástupců nebo vedoucí pracovních skupin a EK zastupují zpravidla ředitelé generálních sekretariátů. Ministři členských států nebo komisaři se jednání účastní výjimečně. Předběžné dohody tedy ve značné míře vyjednávají „úředníci“, nikoli volení zástupci či komisaři, kteří jsou občanům EU přirozeně podstatně blíže. Na nejvyšší úrovni dochází typicky jen k přijímání vyjednaných dohod, neboť špičky těchto nejsou schopni ani mnohdy nemají zájem analyzovat návrhy a procedury jejich

³⁹⁴ Srov. podkapitoly 3.2.1. a 3.2.2.

přijímání, přičemž i kdyby chtěli, nemusí mít přístup k dokumentaci související s trialogovými jednáními a musejí se spolehnout na informace poskytnuté jejich podřízenými.³⁹⁵ Dochází tedy k *rubber-stampingu*, fenoménu, kdy v některé oblasti orgán navzdory svým formálně širokým povinnostem jeho činnost připomíná spíše *razítkování*.³⁹⁶

V důsledku toho vykonávají široké spektrum pravomocí nevolení pracovníci orgánů EU namísto volených politiků, což lze označit jako *administrativně exekutivní vládnutí*.³⁹⁷ Tento jev nelze nevnímat jako přičící se zásadě reprezentativní demokracie, přičemž to rovněž do jisté míry může narušovat zásadu odpovědnosti zvolených zástupců občanů EU, byť se nejedná o prvořadě zástupce, kterými jsou poslanci EP, ale jedná se o ministry a komisaře, kteří však dotvářejí druhou úroveň legitimacy EU, a jejich role proto není rovněž z pohledu reprezentativní demokracie bezvýznamná. Jak uvádíme v podkapitole 3.1.4.1., k obdobnému jevu navíc dochází i ve fungování EP, když technické trialogy překračují svou přípravnou funkci a nevolení pracovníci EP tak vykonávají politickou činnost.

Jedním z nástrojů posílení národních parlamentů, a tím reprezentativní demokracie, je zavedení mechanismu kontroly subsidiarity národními parlamenty. Uvedli jsme, že jeho fungování nelze hodnotit bez výhrad, neboť národní parlamenty mají problémy s krátkými lhůtami a nestíhají sledovat dynamický vývoj zapříčiněný právě trialogovými jednáními (viz podkapitolu 2.2.2.2.). To je zapříčiněno hlavně tím, že národní parlamenty nemají přístup k čtyřsloupcovým dokumentům a že vzhledem k neveřejnosti není dostupný vyjednávací mandát a sestava Rady.³⁹⁸ Národní parlamenty totiž primárně spoléhají na své vlády, že jim dokumenty zpřístupní, nebo že jim osvětlí vývoj v trialogových jednáních. Toto se nicméně nemusí vždy dít, ať už kvůli politické situaci nebo kvůli skutečnosti, že ve světle výše uvedeného nemají o trialogových jednáních

³⁹⁵ ROZENBERG, Olivier. *The Council of the EU: from the Congress of Ambassadors to a genuine Parliamentary Chamber?* [online]. 1. Brussels: Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, 2019 [cit. 2019-01-29]. ISBN 978-92-846-442-3. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/thinktank> s. 42.

³⁹⁶ *Webster's NewWorld Dictionary: rubber-stamp* [online]. [cit. 2019-02-07]. Dostupné z: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/rubber-stamping>.

³⁹⁷ BELLING, Vojtěch. Exekutivní vládnutí jako nový model politiky v Evropské unii? Krizová politika EU a její dopady na politický systém. *Mezinárodní Vztahy* [online]. 2014, 49(4), 9-27 [cit. 2019-02-19]. ISSN 03231844. Dostupné z: <https://mv.iir.cz/issue/view/114> s. 18.

³⁹⁸ KLUGER DIONIGI, Maja a Christel KOOP. *Investigation of informal trilogue negotiations since the Lisbon Treaty: Added value, lack of transparency and possible democratic deficit* [online]. 1. Copenhagen: Think Tank EUROPA, 2017, 94 s. [cit. 2019-01-28]. ISBN 978-92-830-3561-9. Dostupné z: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/publications> s. 78.

přehled ani sami členové vlád členských států. Toto tedy komplikuje kontrolu subsidiarity a oslabuje to postavení národních parlamentů.

Se zásadou demokracie rovněž souvisí zásada vládnutí v podmínkách právního státu, ke které se rovněž EU hlásí v čl. 2 SEU. S ohledem na tuto zásadu lze na problematiku probíranou v této práci nahlédnout ze široka a pozastavit se nad skutečností, že EK a legislativní orgány do značné míry nahradily řádný legislativní postup coby postup předpokládaný Smlouvami pro přijímání legislativních aktů právě systémem trialogových jednání a souvisejících brzkých dohod, přičemž o trialogových jednáních není v primárním právu zmínka.³⁹⁹ Ačkoli lze aplikovat dimenzi hodnoty demokracie na fungování EU jen do určité míry (srov. podkapitulu 1.2.1.), nelze se v souvislosti s výše uvedeným nepozastavit nad úvahou, že orgány EU svým jednáním nesledují procesy předpokládané v právních aktech, ale jednají *praeter legem*, což vzhledem k tomu, že se jedná o pomyslné orgány veřejné moci, může být vnímáno jako porušení zásady právního státu.

3.3 Dílčí závěr

V první podkapitole vymezujeme, které procedury označujeme jako neformalizované a co toto označení obnáší. Nejprve na základě atributů formálnosti a neformálnosti rozhodování EU nastíněných v tabulce č. 3 se dobíráme k definici neformalizovaných procedur. Na toto navazujeme i vymezením trialogů a trialogových jednání prostřednictvím bodu 68 rozhodnutí SDEU z roku 2018 *De Capitani proti EP*. Trialogovým jednáním tedy rozumíme *neveřejné, neformální třístranné jednání neupravené v obecně závazných pramenech práva, jehož se účastní zástupci Parlamentu, Rady a Komise, kdy cílem těchto kontaktů je rychlé nalezení shody ohledně souboru pozměňovacích návrhů přijatelných pro Parlament a Radu, a sice shodu, která musí být následně ještě schválena těmito orgány v souladu s jejich příslušnými vnitřními postupy*. Na základě toho uzavíráme, že vzhledem k tomu, že SDEU při definici trialogových jednání jako jeden ze znaků zmiňuje podávání pozměňovacích návrhů, hovoříme o trialogových jednáních *stricto sensu* pouze v oblasti řádného legislativního postupu.

Dále zmiňujeme původ trialogových jednání v dohodovacím řízení, neboť povaha těchto procedur je obdobná a konání dohodovacího řízení praktika trialogových jednání provázela, když trialogová jednání měla přípravnou povahu vůči schůzi dohodovacího výboru. V této souvislosti

³⁹⁹ V úvahu by dle našeho názoru připadalo subsumovat praktiku pouze pod čl. 295 SFEU zavazující orgány ke vzájemným konzultacím při legislativní činnosti. Vzhledem k rozsahu a významu trialogových jednání takové právní posouzení nicméně považujeme za problematické.

v následující kapitole po shrnutí dosavadní právní úpravy trialogových jednání srovnáváme standardy této úpravy se standardy právní úpravy dohodovacího řízení, přičemž ty u druhého zmíněného hodnotíme jako vyšší. Pojem interinstitucionálního jednání hodnotíme jako totožný s pojmem politického dialogu.

Za účelem demonstrace faktického významu uvádíme statistiku řádného legislativního postupu a trialogových jednání. Pouze cca 17 % návrhů bylo v současném volebním období přijato v druhém čtení, všechny zbylé ve čtení prvním. Z dostupných statistik zmiňujeme to, že 80 % návrhů je projednáváných v trialogových jednáních. Jako příčinu tohoto uvádíme možnost orgánů bezprostředně jednat o návrhu a rychlost a efektivitu této praxe. Upozorňujeme na skutečnost, že na rozdíl od Rady a EK, jimž trialogová jednání a jejich dopad plně vyhovuje, pozice EP takováto není.

Dále členíme dialogy nejprve podle předmětu na politické a technické, přičemž prezentujeme jejich aktéry a postupy. Politické dialogy charakterizujeme širěji, upozorňujeme i na jejich politickou prestiž a dynamiku, neboť vzhledem ke koncentraci významných zástupců orgánů a bezprostřednímu jednání o politických otázkách představují ohnisko legislativního postupu a jako takové jsou vnímány mimo jiné poslanci EP. V závěru se blíže zabýváme vztahem mezi politickými a technickými dialogy a upozorňujeme na význam technických dialogů, které mnohdy překračují svou přípravnou povahu, neboť jsou při nich probírány politické otázky. V druhé části navrhuje členění dle fáze a typu legislativního postupu a identifikujeme celkem čtyři typy trialogových jednání v rámci řádného a dva typy třístranných jednání v rámci zvláštního legislativního postupu. Toto ilustrujeme s postoji orgánů a možnými výsledky procedury v tabulce č. 4. V závěru podkapitoly předkládáme čtyři skupiny dalších modalit neformalizovaných procedur v rámci přijímání legislativních aktů, konkrétně stínové schůze a schůze mezi zpravodaji a stínovými zpravodaji, neformalizované procedury před zahájením legislativních postupů, neformalizované procedury v Radě a Evropské radě a třístranná jednání v rámci zvláštních legislativních postupů. Tyto charakterizujeme a upozorňujeme na jejich případné kolize s některými ze zásad fungování EU.

Ve druhé podkapitole třetí kapitoly uvádíme pět způsobů, jakými se trialogová jednání projevují v řádném legislativním postupu. V první části dovozujeme, že trialogová jednání proceduru brzkých dohod konstituovala jako standardní podobu řádného legislativního postupu, přičemž materiálně touto procedurou substituovala proceduru předpokládanou právní úpravou. Toto odůvodňujeme tím, že byly nahrazeny nebo eliminovány klíčové atributy řádného legislativního postupu *de lege lata*, konkrétně konání více než jednoho čtení, činnost výboru a

pléna EP, podíl míry veřejného projednávání návrhu na této činnosti, rozprava na plénu EP a dohodovací řízení coby institut směřující k přímé konfrontaci zástupců orgánů. V tomto lze dle našeho názoru spatřovat primární dopad praktiky trialogových jednání ve vztahu k řádnému legislativnímu postupu. Na základě tohoto závěru lze odpovědět na dílčí otázku týkající se druhé hypotézy práce.

V následující části prezentujeme fenomény *racionalizace* a *institucionalizace* EP. Racionalizaci dovozujeme v důsledku formálního posílení EP a zvýšení nároků na jeho fungování, v důsledku čehož EP namísto fungování jako politické fórum usiluje o efektivní administrativně technické fungování. V této souvislosti i na úkor vztahů vertikálních EP rozvíjí své vztahy s ostatními nevolenými orgány EU, což nazýváme institucionalizací. Za účelem efektivního fungování dochází k relokaci sil uvnitř EP směrem k větším stranám a etablovaným poslancům EP. V této souvislosti se zhoršuje vztah EP s veřejností, a to se projevuje na snižující se volební účasti. Dovožujeme zde negativní následky na zásadu rovnosti, plurality, reprezentativní demokracie a dělby moci, přičemž uvedené zvyšuje demokratický deficit EP.

Následně upozorňujeme na jeden z dalších následků v oblasti fungování EP, kterým je absence projednání na plenárních zasedáních, a z něj vyvozujeme jednak ztíženou možnost veřejnosti sledovat činnost jejich zástupců a jednak nemožnost účastnit se na fungování EP aktivněji, neboť brzké dohody snižují podíl procedury řádného legislativního postupu, jež je veřejná a pro veřejnost snáze reflektovatelná. Upozorňujeme na skutečnost, že EP do jisté míry sám brzké dohody iniciuje, když se podílí na jejich standardizaci tím, že formálně bez bližšího zkoumání atributů návrhu zahajuje interinstitucionální jednání, což nekoresponduje s jeho vnitřními předpisy. Uvedené hodnotíme jako kolidující se zásadami fungování EP, transparentnosti a reprezentativní demokracie.

Dále analyzujeme způsob, jakým se EK při využití trialogových jednání posouvá k postavení legislativních orgánů v legislativním postupu. EK má dominantní legislativní iniciativu a vzhledem k praxi brzkých dohod disponuje během celé procedury řádného legislativního postupu jednak pravomocí zpětvzetí návrhu a negativního stanoviska, k čemuž disponuje silným úřednickým aparátem. Na základě toho překračuje svou předpokládanou roli nestranného orgánu při trialogových jednáních a prosazuje vlastní postoje a zájmy, které zpravidla spočívají v minimálních změnách návrhu aktu, v jeho co možná největší obecnosti a v jeho co nejširším zmocnění k přijímání nelegislativních aktů, prostřednictvím kterých nadále EK (již jako hlavní normotvůrce) předmět regulace nadále specifikuje. Upozorňujeme v této souvislosti na velmi silné faktické postavení EK. K tomu dovozujeme, že vzhledem k trialogovým jednáním a praxi brzkých dohod, kdy všechny tři orgány na základě návrhu EK vyjednávají v trialogových

jednáních a poté pouze v prvním čtení formalizují předběžnou dohodu, se ztrácí rozdělení na legislativní orgány a exekutivní EK, a že o EK lze do jisté míry i v rámci přijímání legislativních aktů hovořit jako o legislativním orgánu.

Analýza dopadů na fungování EP a EK nám umožňuje ověřit platnost třetí hypotézy práce, stanovící, že V důsledku užívání těchto procedur dochází při legislativní činnosti k faktickému fungování některých orgánů EU v odlišném oproti jeho podobě předpokládané *de lege lata*.

Co se týče transparentnosti trialogových jednání a legislativních postupů, předjímáme, že vzhledem k významu trialogových jednání na legislativním postupu se jejich standard transparentnosti významně podepisuje na transparentnosti legislativního postupu vůbec. Na rozdíl od ostatních dopadů zde představujeme recentní opatření, nejprve šetření veřejné ochránkyně práv, rozhodnutí *De Capitani proti EP* a uzavření IID 2016 a související novelizace JŘ EP, který ve vztahu k transparentnosti trialogových jednání hodnotíme jako nejpokročilejší právní akt.

Ve výsledku dovozujeme značný nedostatek veřejnosti coby první z projevů transparentnosti legislativního postupu, neboť trialogová jednání jsou neveřejná a vzhledem k brzkým dohodám je veřejně návrh projednáván pouze ve výborech a částečně na úrovni Rady. V oblasti přístupu k dokumentům shrnujeme rozhodnutí a předjímáme, že transparentnost trialogových jednání zlepšit poskytování dokumentů i z průběžně konaných trialogových jednání, které ve světle rozsudku bude nadále provádět EP. Jednání Rady nelze přesně předvídat, přičemž platí, že vzhledem k znění IID 2016 a povinnosti poskytovat dokumenty dovozené SDEU by měla dle našeho názoru i Rada dokumenty poskytovat a nově tak zveřejňovat mnohé, což doposud veřejnosti zůstávalo neznámé.

V závěrečné části jsme se vrátili k hodnotě demokracie a jejím projevům, přičemž jsme upozornili na to, že mnohá rozhodnutí v rámci legislativního postupu v důsledku praxe trialogových jednání činí nevolení úředníci, a že jsou to tak i komisaři a zástupci na úrovni Rady, kteří nejsou schopni trialogová jednání sledovat a plně vykonávat své pravomoci, pročez dochází k jevu, který označujeme jako razítkování (*rubber-stamping*), když volení zástupci pouze formálně posvěcují závěry učiněné nevolenými úředníky. Toto hodnotíme jako nekorespondující se zásadou co nejširší participace volených orgánů na vládnutí a reprezentativní demokracie. Dále upozorňujeme na potíže národních parlamentů následovat trialogová jednání a uplatňovat tak kontrolu subsidiarity. V závěru šířejí polemizujeme nad zásadou vládnutí v podmínkách právního státu a skutečností, že praxe trialogových jednání není upravena v primárním, je do jisté orgány EU činěna *praeter legem*, což je dle našeho názoru z pohledu této zásady diskutabilní.

4 Návrhy de lege ferenda

Vzhledem k tomu, že jsme se v předchozích částech paralelně s charakteristikou a analýzou dopadu trialogových jednání na faktický stav mnohdy dopouštěli některých hodnocení, přinášíme v této kapitole parciální návrhy na zlepšení stavů vytčených jako negativních. Cílem není poskytnout komplexní návrh právní úpravy řádného legislativního postupu v návaznosti na jeho ovlivnění praxí trialogových, nýbrž přednést více či méně radikální řešení, jež se ve světle předchozí analýzy nabízejí. Návrh v podkapitole 4.3 *Univerzální iniciační právo EP a občanská iniciativa v jeho rámci* reaguje jen na právní úpravu legislativní činnosti, ostatní návrhy na trialogová jednání coby součást legislativního postupu.

Funkce jednotlivých návrhů lze rozdělit do tří skupin. První z nich je posilování zásady reprezentativní demokracie ve fungování EU, což se děje posilováním EP nebo národních parlamentů. Další souhrnnou funkcí je posilování hodnoty demokracie jinak než posilováním demokracie reprezentativní, tedy podporou demokratických zásad, jež nespádají zároveň do kategorie zásad reprezentativní demokracie (např. zásada plurality nebo zásada vládnutí v podmínkách právního státu).⁴⁰⁰ Tyto dvě funkce zároveň umožňují zvyšování demokratické legitimacy EU a odstraňování demokratického deficitu, přičemž jako poslední funkci uvádíme podporu demokratického fungování EP, což vede k odstraňování demokratického deficitu EP coby orgánu EU.

4.1 Právní úprava trialogových jednání v primárním právu

Jak uvádíme v kapitole 3 a jak konstatuje SDEU v rozhodnutí *De Capitani proti EP*, trialogová jednání jsou součástí řádného legislativního postupu, přičemž si zde získala zásadní význam a systém tří čtení prakticky konstituovala jako systém brzkých dohod. Domníváme se, že není žádoucím stavem, aby tato skutečnost nebyla reflektována primárním právem a trialogová jednání nadále zůstala neformální procedurou.⁴⁰¹ Navrhli bychom proto začlenit trialogová jednání do systému tří čtení při inspiraci úpravou dohodovacího řízení, ze kterého stejně podoba a proces trialogových jednání vychází.⁴⁰² Rovněž bychom omezili dobu trvání trialogových jednání a upravili způsob nominace zpravodaje v EP.

⁴⁰⁰ Blíže k zásadám fungování a legislativní činnosti EU viz podkapitolu 1.2.

⁴⁰¹ Srov. polemiku se zásadou vládnutí v podmínkách právního státu v podkapitole 3.2.5.

⁴⁰² Srov. komparaci právních úprav v podkapitole 3.1.2.2.

Konkrétně bychom po předložení návrhu EK navrhovali dobrovolné zahájení trialogových jednání, jež by mohlo být pojato jako *svolání dohodovacího výboru prvního stupně*, který by následoval podobu trialogových jednání, jak je charakterizujeme výše. O zahájení by rozhodoval EP, tak, jak rozhoduje o zahájení jednání interinstitucionálních jednání, přičemž by bylo možné jednání zahájit v rámci prvního čtení, a to buď s mandátem ve formě zprávy výboru nebo postoje pléna. Po vzoru dohodovacího řízení bychom výslovně stanovili pouze konzultační fungování EK v rámci procedury.

Proces *jednání dohodovacího výboru prvního stupně* by byl omezen stejně jako dohodovací výbor lhůtou (spíše dobou), po jejímž vypršení by musel být dosavadní návrh předložen plénu EP nebo Radě k dalšímu postupu v systému tří čtení. Omezená lhůta, nebo spíše doba, by omezovala prostor pro uzavření brzké dohody a vedla by k tomu, že kompromisy dojednané v rámci trialogových jednání by případně nemohly dojít do konečné podoby brzké dohody a dostaly by se na plenární zasedání, přičemž by došlo k širšímu zapojení ostatních poslanců do procesu přijímání návrhu.

V rámci EP bychom blíže upravili způsob nominace vyjednávacího týmu. Konkrétně bychom navrhovali nominaci zpravodajů a stínových zpravodajů na základě hlasování ve výboru, nikoli neformální procedurou výběru koordinátory výboru, jak je tomu nyní (viz podkapitolu 2.3.1.1.). Vztah výboru a vyjednávacího týmu bychom stanovili po vzoru vztahu mezi delegací EP v dohodovacím výboru a vyjednávacího týmu tak, jak byl vymezen v JŘ EP před novelou v roce 2016. Založen by byl tedy na informační povinnosti vyjednávacího týmu a možnosti udílení pokynů ze strany výboru. K podmínkám vedení trialogových jednání srov. další návrh.

Zakotvení trialogových jednání v právní úpravě řádného legislativního postupu by reflektovalo reálnou změnu systému řádného legislativního postupu, a hlavně by přispělo zásadě vládnutí v podmínkách právního státu, když by přispěla k legalitě procedury trialogových jednání. Navržená doba pro vedení trialogových jednání by umožnila reagovat na problém absence projednání návrhu na plenárních zasedáních (viz podkapitolu 3.2.3.1.), jež vyvstává z praxe brzkých dohod. Zapojila by širší spektrum poslanců EP, čímž by přispěla k pluralitě a participaci občanů na procesu, neboť ti by mohli navázat na dění v průběhu trialogových jednání a navrhnout svým poslancům další postup, jež by nebyl v důsledku uzavření brzké dohody znemožněn. Nominace zpravodajů celým výborem umožňuje čelit institucionalizaci a relokační sil uvnitř EP. Zároveň by se zabránilo fungování EK jako jednoho z vyjednavatelů.

4.2 Transparentnost trialogových jednání

4.2.1 Maximalizace standardů přístupu k dokumentům

Zásadou transparentnosti jsme se zabývali v podkapitole 1.2.2. a transparentností trialogových jednání v podkapitole 3.2.4. Dobrali jsme se k tomu, že ačkoli SDEU judikoval v rozhodnutí *De Capitani proti EP* povinnost EP zpřístupnit na žádost dokumenty z probíhajících trialogových jednání, a že ačkoli JŘ EP zaručuje určité standardy těchto procedur, výsledný stav nelze hodnotit jako uspokojivý. Transparentnost přitom úzce souvisí se zásadou demokracie a mimo jiné podmiňuje uplatnění zásady participace občanů EU na vládnutí, zásady odpovědnosti zvolených zástupců, a tím i zásady reprezentativní demokracie. EU se navíc hlásí k co nejotevřenějšímu přijímání rozhodnutí.⁴⁰³ My v této souvislosti proto nevidíme jinou cestu než konečné syntézy všech standardů transparentnosti, které zmiňujeme napříč prací, ať již na základě doporučení evropské veřejné ochránkyně práv, nebo na základě existujících právních aktů⁴⁰⁴ a standardů dohodovacího řízení.

Pakliže se zaměříme na přístup k dokumentům a některá opatření podporující transparentnost, navrhuje v této souvislosti konečné vytvoření databáze projednávaných návrhů legislativních aktů, která bude obsahovat *kalendář trialogových jednání, aktuální čtyřsloupcové dokumenty obsahující i postoj Rady, sestavy jednotlivých orgánů a jejich účast* a případně další relevantní dokumenty. V menší míře bychom jako publikaci povinné stanovili i dokumenty z technických trialogů. Toto vše v přehledném a uživatelsky přívětivém rozhraní.

Toto opatření by vedlo nejen k řešení potíží spojených s nedostatkem transparentnosti, ale výrazně by podpořilo zásadu reprezentativní demokracie, neboť transparentnost procesů by umožňovala sledovat činnost volených zástupců a vést je k politické odpovědnosti a k tomu by vyřešila jeden z problémů národních parlamentů, kterým na jedné straně netransparentnost trialogových jednání ztěžuje provádění kontroly subsidiarity a na druhé znemožňuje získávání informací o činnosti jejich zástupců v Radě. Nebyli by to jen občané a národní parlamenty, komu by tento přístup pomohl, neboť, jak uvádíme v podkapitole 3.2.5., i na trialogových jednáních nezúčastnění poslanci EP či ministři mohou mít problém s nedostatkem aktuálních informací o procedurách.

⁴⁰³ Čl. 10 odst. 3 SEU.

⁴⁰⁴ Především IID 2016 a JŘ EP.

4.2.2 Veřejnost politických trialogů

Asi nejodvážnějším návrhem z uvedených v této kapitole je umožnit dálkový přístup k politickým trialogům. V kontextu vývoje procedury to zní nereálně, my se ovšem domníváme, že tato veřejnost je reálná a že by se pro ni i našla opora ve znění Smluv. Jak uvádíme v kapitole 2.1.2.1., pakliže by bylo extenzivně interpretováno *projednávání návrhu* ve smyslu čl. 15 odst. 2 SFEU, bylo by možné nad povinnou veřejností trialogových jednání uvažovat, neboť SDEU judikoval, že trialogová jednání jsou součástí řádného legislativního postupu, přičemž EP je považuje za klíčovou fázi.⁴⁰⁵ Opatření by tedy podle našeho názoru našlo oporu v primárním právu.

Konkrétně by praxe spočívala pouze v rozšíření výše uvedeného zajištění přístupu k dokumentaci související s trialogovými jednáními ještě v možnosti živě nebo ze záznamu sledovat průběh vyjednávání na politických trialozích. Uvedené by se týkalo pouze trialogů politických, technické trialogy by zůstaly neveřejné, což by zajistilo některé benefity, jež praxe orgánům EU přináší. Pakliže by se opatření zkombinovalo s omezenou dobou pro konání trialogových jednání a dílčí povinností zpřístupnit dokumenty i z technických trialogů, jak navrhuje výše v této kapitole, dalo by se uvažovat i nad účastí zpravodaje a stínových zpravodajů i na technických trialozích. To by nevedlo k přesunu činnosti z politických trialogů do technických, neboť by to účastníci politických trialogů vzhledem k omezené době nemohli časově zvládat. Dálkový přístup by mohl existovat v rámci předestírané databáze, přičemž by bylo vhodné záznamy provázat s čtyřsloupcovými dokumenty a přehledně vymezit, jaké politické otázky vyvstaly v souvislosti s projednáváním návrhu a co je tedy předmětem konkrétního politického trialogu.

Občané EU by tak mohli přímo sledovat fungování jejich zástupců a vnímat podstatu vyjednávání mezi legislativními orgány a EK hájící různé zájmy. Jednalo by se o nejhmatatelnější možné zprostředkování unijní politiky.⁴⁰⁶ Oproti rozpravám na plenárním zasedání, jež mohou být vnímána jako formalizovaná a nepřehledná, by se jednalo o záznamy dynamické činnosti interinstitucionálního vyjednávání, jež by mohlo oslovit širší veřejnost a snadněji se dostat do evropských médií. Opatření by tak zvýšilo transparentnost legislativní činnosti. Vedlo by ke zvýšení odpovědnosti volených zástupců, jejichž politické výkony by byly konkrétně dostupné.

⁴⁰⁵ Bod 73 rozhodnutí *De Capitani proti EP*.

⁴⁰⁶ To i vzhledem k tomu, že politické trialogy představují ohnisko legislativního postupu. Srov. podkapitulu 3.1.4.2.

Rovněž participace občanů na evropské politice by mohla být opatřením zvýšena, neboť by v abstraktní rovině občanům umožnila dostat se k legislativní činnosti velmi blízko.

4.3 Univerzální iniciační právo EP a modalita občanské iniciativy v jeho rámci

4.3.1 Iniciační právo EP

V podkapitole 2.3.1.1. jsme uzavřeli, že současná podoba legislativního podnětu EP podle čl. 225 SFEU v praxi vede k předložení návrhů legislativních aktů minimálně, přičemž oblasti, kde má EP legislativní iniciativu *stricto sensu*, se týkají výhradně jeho fungování. Navrhovali bychom EP legislativní iniciativu *stricto sensu* přiznat. Prvotní argumenty zní, že legislativní iniciativa je standardní pravomocí legislativních orgánů v reprezentativních demokraciích a že EP má v současné době právo veta, s nímž právo legislativní iniciativy koresponduje. Konkrétně by se jednalo o právo EP zahájit svým návrhem řádný legislativní postup, což mu současná právní úprava neumožňuje. Při určování podmínek pro fungování institutu bychom se inspirovali u právní úpravy podnětu EP dle 225 SFEU, jiných modalit iniciačních práv v SFEU⁴⁰⁷ a u podávání pozměňovacích návrhů v JŘ EP.

Navrhovali bychom postup, kde návrh na předložení návrhu legislativního aktu by v evropském parlamentu mohla předložit skupina dosahující *vysokou prahovou hodnotu* ve smyslu čl. 168a JŘ EP, kterou tvoří poslanci více politických skupin. Počet poslanců bychom tedy zpřísnili, aby nebylo možné podávání návrhů poslanci EP z jediné politické skupiny. Posléze by byl návrh předložen předsedovi EP, jež by jej postoupil příslušnému výboru k posouzení ve smyslu čl. 42 SFEU. Výbor by k návrhu pouze přijímal stanovisko, jednalo by se o určitou formu „konzultace“ výboru. Posléze by byl společně se stanoviskem výboru návrh předložen k hlasování na plenárním zasedání a k jeho výslednému předložení EK a Radě by byla potřeba prostá většina členů EP. Posléze by EK přijímala k návrhu stanovisko ve smyslu čl. 294 odst. 9 SFEU, přičemž v případě, že by se jednalo o stanovisko negativní, musela by Rada návrh legislativního aktu přijmout jednomyslně. V úvahu by připadala ještě druhá modalita, kdy by pro předložení návrhu byla potřebná většina všech nebo kvalifikovaná většina členů EP, načež by i přes negativní stanovisko EK hlasovala Rada kvalifikovanou většinou. V případě, kdy by Rada přijala změny v návrhu, pokračovalo by se systémem tří čtení dle čl. 294 SFEU.

⁴⁰⁷ Srov. Tabulka č. 1.

Za účelem dosažení institucionální rovnováhy v EU by bylo vhodné zvážit i posílení některých dalších institutů. Konkrétně je možné zamyslet se nad legislativní iniciativou Evropské rady, která stejně hraje v této oblasti významnou roli (viz podkapitulu 2.3.) a případně nad právním ukotvením praxe green cards,⁴⁰⁸ jež by vedlo k určité modalitě legislativní iniciativy u národních parlamentů. Přírozeně v úvahu připadá i legislativní iniciativa Rady.

Ve výsledku by výše demonstrováným nástrojem bylo možné čelit problému silného postavení EK plynoucího mimo jiné z její dominantní legislativní iniciativy. Zároveň by došlo k externímu posílení EP, čímž by byla stimulována zásada reprezentativní demokracie, konkrétně by opatření mimo jiné přispělo k institucionální rovnováze a fungování politických skupin. Výsledně by došlo k posílení demokratické legitimacy EU.

4.3.2 Občanská iniciativa v rámci legislativní iniciativy EP

Jak uvádíme v podkapitole 2.3.1.2., legislativní iniciativa EP a občanská iniciativa jsou do jisté míry konkurenčními mechanismy. Vzhledem k tomu, že fungování EU je založeno na reprezentativní demokracii,⁴⁰⁹ mohlo by být přínosné vytvořit institut, jež by v rámci legislativní činnosti představoval vazbu mezi EP a občany EU.

V úvahu by připadal mechanismus, který by spočíval v tom, že občanská iniciativa v současné podobě, při sníženém počtu podpisů, by vedla ke spuštění výše navrženého mechanismu legislativní iniciativy EP. Konkrétně by občanská iniciativa ve smyslu čl. 11 odst. 4 SEU s podporou 700 000 podpisů občanů z pěti různých členských států vedla k předložení návrhu předsedovi EP, jež by posléze návrh postoupil výboru a pokračovalo by se za stejných podmínek jako při legislativní iniciativě EP. EP by mohl v průběhu sběru podpisů poskytovat výboru občanů odbornou asistenci. Tento mechanismus by mohl fungovat vedle současné podoby občanské iniciativy s přísnějším prahem.

Tento mechanismus by podpořil vertikální vztahy EP, jimž nepřispívá institucionalizace EP, čímž by umožnil řešit problém demokratického deficitu EP. Zároveň by takováto výsledná úprava demonstrovala přednost reprezentativní demokracie před demokracií přímou a podpořila by existenci evropského dému a participaci občanů na fungování EU. Vzniklo by pojítko mezi veřejností a EP a občané EU by dostali do rukou formální nástroj, jímž by měli příležitost ovlivnit fungování EP, což by mohlo adekvátně doplňovat samotné volební právo.

⁴⁰⁸ Srov. kontrolu subsidiarity národními parlamenty a její alternativní využívání v podkapitole 2.3.3.

⁴⁰⁹ Čl. 10 odst. 1 SEU.

Závěr

V této práci jsme charakterizovali právní úpravu přijímání legislativních aktů v EU na základě současného stavu vědění a tuto jsme uvedli do souvislosti s praktikou neformalizovaných procedur s akcentem na trialogová jednání a řádný legislativní postup. Poté, co jsme se ve světle recentní judikatury neformální procedury a trialogová jednání vymezili, analyzovali jsme dopad jejich užívání na soudobou faktickou podobu přijímání legislativních aktů v EU a na aktéry této činnosti. Toto jsme dílčím způsobem zhodnotili z pohledu hodnoty demokracie a zásady transparentnosti fungování EU a navrhli jsme některá opatření, jež by umožnila zamezit negativním dopadům trialogových jednání na přijímání legislativních aktů, přičemž by zachovala možnost orgánů trialogová jednání nadále provozovat. V rámci organizační struktury EU se práce soustředí na fungování EP. Výsledky dílčích analýz a shrnutí bližších charakteristik uvádíme v dílčích závěrech, přičemž nyní zodpovídáme základní a dílčí výzkumné otázky práce.

Ještě před tím, než jsme přistoupili k druhé části práce, jsme se při výkladu o legislativní činnosti *de lege lata* na základě dílčích analýz dostali k některým závěrům, jež nemají přímý význam pro základní výzkumnou otázku práce, ale jež zodpovídají některé jiné důležité otázky spojené se současnou právní úpravou. Z těchto uvádíme vymezení legislativního postupu ve světle rozhodnutí *Slovensko a Maďarsko proti Radě* v kapitole 2.2. Zde na základě ustanovení čl. 289 SFEU formu právních aktů označujeme jako determinovanou druhem předešlé normotvorné procedury a na základě argumentace založené na gramatickém výkladu SDEU demonstrované v bodech 58 a 65 rozsudku konstatujeme, že legislativní akty jsou výhradně akty přijaté na základě legislativního postupu, který je takto explicitně označen ve Smlouvách ve zmocňovacím ustanovení. U právních aktů, jež byly přijaty na základě procedury, která vykazuje znaky zvláštního legislativního postupu, aniž by však takto byla označena ve znění Smluv, uzavíráme, že forma těchto právních aktů je nelegislativní, a že v důsledku tohoto vzniká nová *šedá zóna* v oblasti aktů nelegislativních a ty nadále nelze výlučně členit na prováděcí a delegované. Tuto skupinu označujeme jako nelegislativní akty *sui generis*. Tento závěr tedy nesouvisí s neformalizovanými procedurami a základní výzkumnou otázkou práce, za to však umožňuje přesně zařadit oblast řádného a zvláštního legislativního postupu.

Jako druhý takový závěr představujeme výsledky naší analýzy v oblasti legislativní iniciativy EU. Přinášíme vlastní řešení klarifikace institutu legislativní iniciativy spočívající v rozlišení institutu legislativní iniciativy *stricto sensu*, jež představuje iniciační právo spočívající v povinnosti orgánů zahájit na základě tohoto úkonu legislativní postup, a na druhé straně institutu *práva podnětu*, jež lze označit jako iniciativu iniciativy. V návaznosti na toto rozlišení uvádíme

v tabulce č. 1 jednotlivé modality těchto institutů. Dále se zabýváme povahou a aplikační praxí a významu institutů podnětu EP podle čl. 225 SFEU a občanské iniciativy. Po jejich bližší charakteristice konstatujeme, že se jedná o námi definovaná práva podnětu. K tomu uvádíme statistiku jejich dosavadního aplikačního použití a uzavíráme, že vzhledem k tomu, že pouze cca 19 % podnětů EP a pouze 4 občanské iniciativy vedly k předložení návrhu legislativního aktu EK, se nejedná o instituty, jež by se daly považovat za fakticky významné. K takovému názoru se dostáváme i u iniciativy členských států podle čl. 76 písm. b) SFEU, u té však nicméně uvádíme, že se jedná o reálnou legislativní iniciativu. Výsledným zjištěním bylo, že EK má nadále v rámci legislativní iniciativy dominantní postavení, neboť ačkoli formálně ztratila iniciační monopol, konkurenční instituty mají nízký aplikační význam. Upozorňujeme, že dalším orgánem významným ve fázi před zahájením legislativních postupů je Evropská rada. Tyto závěry mají význam pro postavení EK a na jejich základě jsme dovedli některé modality neformalizovaných procedur odlišných od trialogových jednání (např. jednání na úrovni Evropské rady před předložením návrhu právního aktu). Zároveň jsou tyto i základem pro návrh na legislativní iniciativu EP v návrzích *de lege ferenda*.

Přejdeme nyní na závěry souvisejícími přímo s hypotézami a základní otázkou práce. První hypotézu práce lze potvrdit zodpovězením otázky, zda a jaké jsou užívané neformalizované procedury při přijímání legislativních aktů? My v této souvislosti v tabulce č. 3 vymezujeme procedury, které hodnotíme jako neformalizované a posléze identifikujeme skupinu ustálených modalit těchto procedur užívaných při přijímání legislativních aktů. Do této skupiny řadíme trialogová jednání, stínové schůze a schůze mezi zpravodaji a stínovými zpravodaji, neformalizované procedury před zahájením legislativních postupů, neformalizované procedury v Radě a Evropské radě a třístranná jednání v rámci zvláštních legislativních postupů.

Bližší se zabýváme trialogovými jednáními. Na základě kombinace bodu 68 rozhodnutí *De Capitani proti EP* z roku 2018 a vymezení neformalizovaných procedur vymezujeme trialogové jednání jako *neveřejné, neformální třístranné jednání, neupravené v obecně závazných právních aktech, jehož se účastní zástupci Parlamentu, Rady a Komise, kdy cílem těchto kontaktů je rychlé nalezení shody ohledně souboru pozměňovacích návrhů přijatelných pro Parlament a Radu, a sice shodu, která musí být následně ještě schválena těmito orgány v souladu s jejich příslušnými vnitřními postupy*. Na základě toho uzavíráme, že vzhledem k tomu, že SFEU při definici trialogových jednání jako jeden ze znaků zmiňuje podávání pozměňovacích návrhů, hovoříme o trialogových jednáních *stricto sensu* pouze v oblasti řádného legislativního postupu.

Dále se blíže zaměřujeme na podstatu trialogových jednání. Zmiňujeme jejich původ v koncepci dohodovacího řízení, neboť povaha těchto procedur je obdobná a konání dohodovacího řízení a praktika trialogových jednání dohodovací řízení dříve provázela, měla přípravnou povahu vůči schůzi dohodovacího výboru. Za účelem demonstrace faktického významu uvádíme statistiku řádného legislativního postupu a trialogových jednání. Pouze cca 17 % návrhů bylo v současném volebním období přijato v druhém čtení, všechny zbylé ve čtení prvním a z dostupných statistik zmiňujeme to, že přibližně 80 % návrhů je projednáváných v trialogových jednáních. Jako příčinu tohoto rozšíření uvádíme možnost orgánů bezprostředně jednat o návrhu a rychlost a efektivitu této praxe. V návaznosti na to představujeme fenomén brzkých dohod coby aktů přijatých na základě trialogových jednání v prvním nebo na začátku druhého čtení.

U trialogových jednání se dále zabýváme jejich právní úpravou existující především v JŘ EP. Vypočítáme právní akty, v nichž se trialogová jednání nacházejí, a uzavíráme, že se jedná o obecně nezávazné právní akty, takže zdejší regulace nebrání tomu hovořit o trialogových jednáních jako o neformalizovaných procedurách. Analyzujeme pojem interinstitucionálního jednání užívaný v JŘ EP a hodnotíme jej jako odpovídající pojmu politického dialogu. Dále srovnáváme standardy této úpravy se standardy právní úpravy dohodovacího řízení, přičemž ty u druhého zmíněného hodnotíme jako vyšší. Upozorňujeme na skutečnost, že trialogová jednání nejsou reflektována v primárním právu EU, na což navazujeme v kapitole 3.2., když zkoumáme praktiku trialogových jednání a její dopad ve vztahu k hodnotě demokracie a z ní vyplývajících hodnot.

Dále členíme dialogy nejprve podle předmětu na politické a technické, přičemž prezentujeme jejich aktéry a postupy. Politické dialogy charakterizujeme širěji, upozorňujeme i na jejich politickou prestiž a dynamiku, neboť vzhledem ke koncentraci významných zástupců orgánů a bezprostřednímu jednání o politických otázkách představují ohnisko legislativního postupu. V závěru se blíže zabýváme vztahem mezi politickými a technickými dialogy a upozorňujeme na význam technických dialogů, které mnohdy překračují svou přípravnou povahu, neboť jsou při nich probírány politické otázky. V druhé části navrhuje členění dle fáze a typu legislativního postupu a identifikujeme celkem čtyři typy trialogových jednání v rámci řádného a dva typy třístranných jednání v rámci zvláštního legislativního postupu. Toto ilustrujeme s postoji orgánů a možnými výsledky procedury v tabulce č. 4. V menší míře charakterizujeme i ostatními námi dovozené modalities.

Na základě výše uvedeného odpovídáme, že lze identifikovat a blíže vymezit ustálené modalities procedur nezakotvených v závazných pramenech práva EU, které orgány EU provádějí při přijímání legislativních aktů. První hypotézu tak považujeme za ověřenou.

Druhou hypotézu práce můžeme ověřit, když zodpovíme, zda se projevují neformalizované procedury na faktické podobě řádného legislativního postupu a jak se tato faktická podoba liší od stavu předpokládaného v právní úpravě.

V práci dovozujeme, že trialogová jednání proceduru brzkých dohod konstituovala jako standardní podobu řádného legislativního postupu, přičemž materiálně touto procedurou substituovala proceduru předpokládanou právní úpravou. Toto odůvodňujeme tím, že byly nahrazeny nebo eliminovány klíčové atributy řádného legislativního postupu *de lege lata*.

Mezi ty řadíme konkrétně konání více než jednoho čtení, činnost výboru a pléna EP, podíl míry veřejného projednávání návrhu na této činnosti, rozprava na plénu EP a dohodovací řízení coby institut směřující k přímé konfrontaci zástupců orgánů. Ve světle statistiky uvedené v podkapitole 3.1.3. dovozujeme, že fakticky v řádném legislativním postupu nedochází ke konání více než jednoho čtení, přičemž ve druhém čtení jsou návrhy typicky přijímány *na začátku*. Systém tří čtení, kdy si orgány vícekrát vymění své postoje a který může vést až k dohodovacímu řízení, se fakticky nevyskytuje. Vzhledem ke konání trialogových jednání však dochází ke zvýraznění funkce zpravodaje a vyjednávacího týmu, kteří na trialozích vyjednávají. Pakliže dojde k dosažení předběžné dohody, výbor tuto pouze se zprávou výboru předloží plénu a plénum ji bez rozpravy přijímá. Meritum činnosti tedy provádí zpravodaj a vyjednávací tým, nikoli výbor a plénum. Smyslem institutu dohodovacího řízení je postavit tváří v tvář orgány a vést je ke kompromisnímu znění textu. Tuto funkci však přebrala trialogová jednání, která představují určitou modalitu dohodovacího řízení konanou již v rámci prvního čtení. Co se týče míry veřejnosti projednávání návrhu, je vzhledem k povaze trialogových jednání omezena. To souvisí s přijímáním návrhu na plenárním zasedání EP, když EP jeho jednací řád umožňuje hlasovat o předběžné dohodě plynoucí z trialogových jednání bez rozpravy.

Na otázku výsledně odpovídáme kladně, neboť se trialogová jednání coby neformalizované procedury projevují na faktické podobě řádného legislativního postupu, neboť zavádí jako standardní proceduru tzv. brzkých dohod. K odlišnostem procedury brzkých dohod od procedury předpokládané *de lege lata* srov. odstavec výše. V této souvislosti tedy považujeme za ověřenou druhou hypotézu, že v důsledku užívání neformalizovaných procedur dochází ke konstituci podoby řádného legislativního postupu, která je odlišná od podoby předpokládané *de lege lata*.

Třetí hypotézu práce můžeme ověřit, když zodpovíme otázku, zda se projevují neformalizované procedury na faktické podobě fungování některých orgánů EU v rámci přijímání legislativních aktů a zda je výsledné fungování odlišné oproti jeho podobě předpokládané de lege lata.

V práci dovozujeme u EP, EK některé změny jejich fungování v rámci legislativních postupů v důsledku praxe trialogových jednání.

Co se týče EP, u něj hovoříme o fenoménu racionalizace a souvisejícím fenoménu institucionalizace. Racionalizaci dovozujeme v důsledku formálního posílení EP a zvýšení nároků na jeho fungování, v důsledku čehož EP namísto fungování jako politické fórum usiluje o efektivní administrativně technické fungování. V této souvislosti na úkor vztahů vertikálních EP rozvíjí své vztahy s ostatními nevolenými orgány EU, což nazýváme institucionalizací. Za účelem efektivního fungování rovněž dochází k relokaci sil uvnitř EP směrem k větším stranám a etablovaným poslancům EP. Tito poslanci totiž bývají nominováni jako zpravodajové nebo zastávají funkce ve vnitřních orgánech EP, na základě čehož se účastní nebo jsou schopni zorientovat se v procesech trialogových jednání a vůči ostatním orgánům vystupují jako primární reprezentanti EP ve vztahu k návrhu. Takto omezují význam svých kolegů a hrozí zde vznik poslanců EP druhé kategorie. Následně upozorňujeme na eliminaci projednání na plenárních zasedáních, a z něj vyvozujeme jednak ztíženou možnost veřejnosti sledovat činnost jejich zástupců a jednak nemožnost účastnit se na fungování EP aktivněji, neboť brzké dohody snižují podíl procedury řádného legislativního postupu, jež je veřejná a pro veřejnost snáze reflektovatelná. Výsledně lze uzavřít, že lze pozorovat vnitřní změny fungování EP v podobě relokace sil a eliminace projednání na plenárních zasedáních i změny vnější činnosti EP v podobě jeho institucionalizace.

Co se týče EK, u té jsme dovodili způsob, jakým se při využití trialogových jednání posouvá k postavení legislativních orgánů v legislativním postupu. EK má dominantní legislativní iniciativu a vzhledem k praxi brzkých dohod disponuje během celé procedury řádného legislativního postupu jednak pravomocí zpětvzetí návrhu a negativního stanoviska, k čemuž disponuje silným úřednickým aparátem. Na základě toho překračuje svou předpokládanou roli nestranného orgánu při trialogových jednáních a prosazuje vlastní postoje a zájmy, které zpravidla spočívají v minimálních změnách návrhu aktu, v jeho co možná největší obecnosti a v jeho co nejširším zmocnění k přijímání nelegislativních aktů, prostřednictvím kterých nadále EK (již jako hlavní normotvůrce) předmět regulace nadále specifikuje. Upozorňujeme v této souvislosti na velmi silné faktické postavení EK a k tomu dovozujeme, že vzhledem k trialogovým jednáním a praxi brzkých dohod, kdy všechny tři orgány na základě návrhu EK vyjednávají v trialogových

jednáních a poté pouze v prvním čtení formalizují předběžnou dohodu, se ztrácí rozdělení na legislativní orgány a exekutivní EK, a že o EK lze do jisté míry i v rámci přijímání legislativních aktů hovořit jako o legislativním orgánu.

Znovu odpovídáme kladně na předchozí otázku a potvrzujeme tak hypotézu, že v důsledku užívání těchto procedur dochází při legislativní činnosti k faktickému fungování některých orgánů EU odlišnému oproti jeho podobě předpokládané *de lege lata*. Konkrétně dochází k institucionalizaci EP, v důsledku které se snaží rozvíjet své horizontální vztahy na úkor těch vertikálních a k relokaci sil v jeho vnitřním fungování. EK prostřednictvím trialogových jednání dle našeho závěru posiluje své postavení, přičemž se blíží postavení legislativních orgánů v legislativních postupech.

Při odpovědi na otázku ověřující čtvrtou hypotézu zkoumáme, zda uvedené následky těchto procedur na legislativní činnost nekolidují s postuláty některých hodnot a zásad fungování EU.

Zde primárně zkoumáme vztah k zásadě transparentnosti. Vycházíme z toho, že vzhledem k významu trialogových jednání na legislativním postupu se standard jejich transparentnosti významně podepisuje na transparentnosti legislativního postupu vůbec. Představujeme recentní opatření v souvislosti s transparentností trialogových jednání – nejprve šetření veřejné ochránky práv, rozhodnutí *De Capitani proti EP* a uzavření IID 2016 a související novelizace JŘ EP, který ve vztahu k transparentnosti trialogových jednání hodnotíme jako nepokročilejší právní akt. Ve výsledku dovozujeme značný nedostatek veřejnosti coby první z projevů transparentnosti legislativního postupu, neboť trialogová jednání jsou neveřejná a vzhledem k brzkým dohodám je veřejně návrh projednáván pouze ve výborech a částečně na úrovni Rady. V oblasti přístupu k dokumentům shrnujeme rozhodnutí a předjímáme, že transparentnost trialogových jednání lepší poskytování dokumentů i z průběžně konaných trialogových jednání, které ve světle rozsudku bude nadále provádět EP. Jednání Rady nelze přesně předvídat, přičemž platí, že vzhledem k znění IID 2016 a povinnosti poskytovat dokumenty dovozené SDEU by měla dle našeho názoru i Rada dokumenty poskytovat a nově tak zveřejňovat mnohé, což doposud veřejnosti zůstávalo neznámé.

Ve vztahu k hodnotě demokracie a souvisejících zásad dovozujeme napříč prací řadu problematických bodů. Zaměříme-li se na zásadu reprezentativní demokracie a z ní vyplývající zásady, s tou není v souladu primárně racionalizace parlamentu, která omezuje zásadu participace občanů na vládnutí, pluralitu názorů a rovnost občanů EU. Dále trialogová jednání omezují schopnost národních parlamentů uplatňovat kontrolu subsidiarity. Posílení EK je pak v rozporu se zásadou co nejširší participace volených orgánů na vládnutí. Dále od hodnoty demokracie odvozujeme zásadu právního státu a zde podotýkáme, že praxe trialogových jednání není upravena

v primárním právu a je do jisté orgány EU činěna *praeter legem*, což je dle našeho názoru z pohledu této zásady diskutabilní.

Vzhledem k dopadům trialogových jednání na transparentnost a vzhledem k nesouladu následků užívání trialogových jednání s postuláty některých zásad vyplývajících z hodnoty demokracie odpovídáme kladně i na poslední dílčí otázku a potvrzujeme hypotézu, že výše uvedené následky těchto procedur na legislativní činnost kolidují s postuláty některých hodnot a zásad fungování EU.

V poslední kapitole této práce navrhujeme veřejnost politických trialogů a závaznou maximalizaci standardů transparentnosti ve formě internetové databáze, zakotvení trialogových jednání v primárním právu po vzoru dohodovacího řízení, legislativní iniciativu EP a její spojení s modalitou institutu občanské iniciativy. Uvádíme vždy důvodnost a náležitosti jednotlivých návrhů.

Výsledně jsme potvrdili čtyři ze čtyř hypotéz, na základě čehož bychom na základní výzkumnou otázku práce odpověděli následujícím způsobem a naplnili tak cíl práce: Orgány v souvislosti s přijímáním legislativních aktů užívají neformalizované procedury, mezi které můžeme řadit trialogová jednání, stínové schůze a schůze mezi zpravodaji a stínovými zpravodaji, neformalizované procedury před zahájením legislativních postupů, neformalizované procedury v Radě a Evropské radě a třístranná jednání v rámci zvláštních legislativních postupů. Trialogová jednání přitom vedou ke konstituci procedur brzkých dohod jako standardní podobu řádného legislativního postupu, přičemž materiálně touto procedurou substituovala proceduru předpokládanou právní úpravou. Toto odůvodňujeme tím, že byly nahrazeny nebo eliminovány klíčové atributy řádného legislativního postupu *de lege lata* atributy brzkých dohod. Trialogová jednání a ostatní neformalizované procedury navíc vedou k faktickému fungování některých orgánů EU v rámci legislativní činnosti odlišnému oproti jeho podobě předpokládané *de lege lata*. Konkrétně dochází k institucionalizaci EP, v důsledku které se tento orgán snaží rozvíjet své horizontální vztahy na úkor těch vertikálních, a k relokaci sil v jeho vnitřním fungování. EK prostřednictvím trialogových jednání fakticky posiluje své postavení, přičemž se blíží postavení legislativních orgánů v legislativních postupech. Vzhledem k dopadům trialogových jednání na transparentnost řádného legislativního postupu a vzhledem k nesouladu důsledků užívání trialogových jednání s postuláty některých zásad vyplývajících z hodnoty demokracie lze uzavřít, že uvedené následky užívání trialogových jednání kolidují s některými hodnotami a zásadami fungování EU.

Seznam použitých zkratk

<i>De Capitani proti EP</i>	Rozsudek Tribunálu (sedmého rozšířeného senátu) ze dne 22. března 2018, Emilio De Capitani v. Evropský parlament, věc T-540/15.
EK	Evropská komise
EP	Evropský parlament
EU	Evropská unie
IID 2010	Rámcová dohoda o vztazích mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí (Úř. věst. L 304, 20.11.2010, s. 47–62)
IID 2016	Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů (Úř. věst. L 123, 12.5.2016, s. 1–14)
JŘ EP	Jednací řád Evropského parlamentu pro osmé volební období
LS	Lisabonská smlouva
LZP EU	Listina základních práv Evropské unie
Nařízení o geoblockingu	Nařízení 2018/302 Evropského parlamentu a Rady ze dne 28. února 2018 o řešení neoprávněného zeměpisného blokování a dalších forem diskriminace založených na státní příslušnosti, místě bydliště či místě usazení zákazníků v rámci vnitřního trhu a o změně nařízení (Úř. věst. L 60I, 2.3.2018, s. 1–15)
Novela JŘ EP	Rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 13. prosince 2016 o celkové revizi jednacího řádu Evropského parlamentu (2016/2114(REG)) (Úř. věst. C 238, 6.7.2018, s. 146–392)
Poslanec EP	Člen Evropského parlamentu ve smyslu čl. 14 odst. 3 SEU
SDEU	Soudní dvůr Evropské unie
SESAE	Smlouva o založení evropského společenství pro atomovou energii
SEU	Smlouva o Evropské unii
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
<i>Slovensko a Maďarsko proti Radě</i>	Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 6. září 2017 Slovenská republika a Maďarsko v. Rada Evropské unie, spojené věci C-643/15 a C-647/15.
Smlouvy	Smlouva o fungování Evropské unie a Smlouva o Evropské unii

Seznam použitých zdrojů

1. Monografie a učebnice

GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6., aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 9788073804541.

GUÉGUEN, Daniel. *Comitology: Hijacking European Power?* [online]. 4. Brussels: Imprimé en Belgique par IDENTIC, 2014 [cit. 2019-02-07]. ISBN 978-2-930586-00-7. Dostupné z: <http://pacteurope.eu/comitology-hijacking-european-power>.

HARATSCH, Andreas, Christian KOENIG a Matthias PECHSTEIN. *Europarecht*. 10. Tübingen: Mohr Siebeck, 2016. ISBN 978-3-16-154501-6.

KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Vyd. 1., 3. dot. Praha: C.H. Beck, 1995. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-717-9028-1.

MARILYN POLITICAL. *How To Run The European Parliament*. 2. North Charleston: CreateSpace Independent Publishing Platform, 2015. ISBN 978-1502542717.

PÍTROVÁ, Lenka. *Evropská dimenze legislativního procesu*. 1. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-035-2.

SOLANKE, Iyiola. *Eu Law*. 1. Harlow: Pearson Education Limited, 2015. ISBN 978-1-4082-2833-3.

STEHLÍK, Václav, Ondrej HAMULÁK a Michal PETR. *Praktikum práva Evropské unie*. Praha: Leges, 2016. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-159-5.

SVATONĚ, Jan a Jan FILIP. *Státověda*. 5. Praha: Wolters Kluwer, 2011 [cit. 2019-02-01]. ISBN 978-80-7357-801-5.

SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 5. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7400-488-9.

SYLLOVÁ, Jindřiška et al. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4.

TICHÝ, Luboš et al. *Evropské právo*. 5. přeprac. vyd. Praha: C.H. Beck, 2014. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-546-6.

TOMÁŠEK, Michal et al. *Právo Evropské unie*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-184-7.

WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 4. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. Vysokoškolské učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-730-6.

2. Odborné články

BELLING, Vojtěch. Exekutivní vládnutí jako nový model politiky v Evropské unii? Krizová politika EU a její dopady na politický systém. *Mezinárodní Vztahy* [online]. 2014, 49(4), 9-27 [cit. 2019-02-19]. ISSN 03231844. Dostupné z: <https://mv.iir.cz/issue/view/114>.

BELLING, Vojtěch. Interinstitucionální dohody jako prostředek změny primárního práva EU? *Právní rozhledy*. 2010, 18(10), 359.

BRANDSMA, Gijs Jan. *Transparency of EU informal trilogues through public feedback in the European Parliament: promise unfulfilled*. *Journal of European Public Policy* [online].

2018, 1-20 [cit. 2019-02-09]. DOI: 10.1080/13501763.2018.1528295. ISSN 1350-1763. Dostupné z: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501763.2018.1528295>.

COOPER, Ian. A yellow card for the striker: national parliaments and the defeat of EU legislation on the right to strike. *Journal of European Public Policy* [online]. 2015, 22(10), 1406-1425 [cit. 2019-01-23]. DOI: 10.1080/13501763.2015.1022569. ISSN 13501763. Dostupné z: <https://www.tandfonline-com>.

CURTIN, Deirdre. In search of transparency for EU law-making: trilogues on the cusp of dawn. *Common market law review* [online]. 2017, 2017(6), 1673–1712 [cit. 2019-02-08]. ISSN 0165-0750. Dostupné z: <http://hdl.handle.net/1814/50944>

HURKA, Steffen, Michael KAEDING a Lukas OBHOLZER. Learning on the Job? EU Enlargement and the Assignment of (Shadow) Rapporteurships in the European Parliament. *JCMS: Journal of Common Market Studies* [online]. 2015, 53(6), 1230-1247 [cit. 2019-01-16]. DOI: 10.1111/jcms.12270. ISSN 00219886. Dostupné z: <http://doi.wiley.com/10.1111/jcms.12270>

KARDASHEVA, RAYA. The Power to Delay: The European Parliament's Influence in the Consultation Procedure. *JCMS: Journal of Common Market Studies* [online]. 2009, 47(2), 385-409 [cit. 2019-01-19]. DOI: 10.1111/j.1468-5965.2009.00809.x. ISSN 00219886. Dostupné z: <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1468-5965.2009.00809.x>

LAMBERMONT, Frank. The Member States' Initiatives: An Inter-Institutional Turf War after the Treaty of Lisbon. *EIPAScope* [online]. 2012, 2012(1), 19-23 [cit. 2019-01-22]. Dostupné z: <http://aei.pitt.edu/id/eprint/43467>

MARTINES, Francesca. Transparency of Legislative Procedures and Access to Acts of Trilogues: Case T-540/15, De Capitani v. European Parliament. *European Papers* [online]. 2018, 2018(2), 947-959 [cit. 2019-02-08]. DOI: 10.15166/2499-8249/225. ISSN 2499-8249. Dostupné z: <http://europeanpapers.eu/en/europeanforum/>

NUGENT, Neill a Mark RHINARD. Is the European Commission Really in Decline?. *JCMS: Journal of Common Market Studies* [online]. 2016, 54(5), 1199-1215 [cit. 2019-01-25]. DOI: 10.1111/jcms.12358. ISSN 00219886. Dostupné z: <http://doi.wiley.com/10.1111/jcms.12358>

PASQUINO, Gianfranco. *The democratic legitimation of European institutions. The International Spectator* [online]. 2008, 37(4), 35-48 [cit. 2019-02-25]. DOI: 10.1080/03932720208457000. ISSN 0393-2729. Dostupné z: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03932720208457000>

RICHARD, Rousseau. The "Democratic Deficit" and Legitimacy Problems of the European Union: Elements of the Debate. *Online Journal Modelling the New Europe* [online]. 2014, (12), 10-30 [cit. 2018-12-12]. ISSN 22470514.

ROEDERER-RYNNING, Christilla a Justin GREENWOOD. The culture of trilogues. *Journal of European Public Policy* [online]. 2015, 22(8), 1148-1165 [cit. 2019-01-28]. DOI: 10.1080/13501763.2014.992934. ISSN 1350-1763. Dostupné z: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501763.2014.992934>

RUSSACK, Sophia. Pathways for Citizens to Engage in EU Policymaking. In: *Direct Democracy in the EU – The Myth of a Citizens' Union* [online]. Brussels, 2018 [cit. 2019-02-26]. ISBN 978-94-6138-709-7. Dostupné z: <https://www.ceps.eu/publications/direct-democracy-eu---myth-citizens'-union>.

SCHARPF, Fritz. *Problem-solving effectiveness and democratic accountability in the EU*. MPIfG Working Paper, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung [online]. Cologne, 2003, 03(1) [cit. 2019-02-25]. Dostupné z: <http://hdl.handle.net/10419/41664>.

SVOBODA, Pavel. Právo občana EU na přístup k dokumentům orgánů EU. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica* [online]. 2013, 2013(2), 33-43. Dostupné z: <https://www.cupress.cuni.cz/>.

SVOBODOVÁ, Magdaléna. *On the concept of legislative acts in the European union law*. *The lawyer quarterly* [online]. 2017, 7(4), 256-267 [cit. 2019-02-26]. Dostupné z: <https://tlq.ilaw.cas.cz/index.php/tlq/article/viewFile/209/191>.

VOGIATZIS, Nikos. Between discretion and control: Reflections on the institutional position of the Commission within the European citizens' initiative process. *European Law Journal* [online]. 2017, 23(3-4), 250-271 [cit. 2019-01-22]. DOI: 10.1111/eulj.12229. ISSN 13515993. Dostupné z: <http://doi.wiley.com/10.1111/eulj.12229>.

3. Odborné publikace EU

COSTA, Olivier. *What are the challenges for the European Parliament? Legislation, scrutiny and organisation: In-depth analysis for the AFCO Committee* [online]. 1. Brussels, 2015, 29 s. [cit. 2019-01-21]. ISBN 978-92-823-8402-2. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/thinktank>.

CURTIN, Deirdre a Päivi LEINO-SANDBERG. *Openness, Transparency and the Right of Access to Documents in the EU: In-depth analysis* [online]. 1. Brussels: European Parliament, 2016 [cit. 2019-02-02]. ISBN 9789282394298. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/thinktank>.

EUROPEAN PARLIAMENT. *Handbook on the Ordinary Legislative Procedure* [online]. 2017 [cit. 2019-01-16]. Dostupné z: <http://www.epgenpro.europarl.europa.eu>

FROMAGE, Diane. *Subsidiarity as a Means to Enhance Cooperation between EU Institutions and National Parliaments*. Maastricht, 2017 [cit. 2019-01-23]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/thinktank>.

HERITIER, Adrienne a Catherine MOURY. *The European Parliament as a driving force of constitutionalisation* [online]. Brussels: European Parliament, 2015 [cit. 2019-02-25]. DOI: 10.2861/693368. Dostupné z: <http://www.epgenpro.europarl.europa.eu>.

KLUGER DIONIGI, Maja a Christel KOOP. *Investigation of informal trilogue negotiations since the Lisbon Treaty: Added value, lack of transparency and possible democratic deficit* [online]. 1. Copenhagen: Think Tank EUROPA, 2017, 94 s. [cit. 2019-01-28]. ISBN 978-92-830-3561-9. Dostupné z: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/publications/>.

KOTANIDIS, Silvia. *General revision of the European Parliament's Rules of Procedure: Achieving greater transparency and efficiency as of January 2017* [online]. 1. Brussels: European Parliamentary Research Service (EPRS), 2018 [cit. 2019-02-09]. ISBN 978-92-846-3645-7. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/thinktank>.

RADA EVROPSKÉ UNIE. *Jednací řád Rady a komentář k jednacímu řádu Rady* [online]. 4. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2016 [cit. 2019-01-17]. QC-04-15-692-CS-N. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/documents-publications/publications/council-rules-procedure-comments/>.

REMÁČ, Milan. Parliamentary scrutiny of the European Commission: Implementation of the Treaty provisions [online]. 1. Brussels: Directorate-General for Parliamentary Research Services (EPRS), 2018 [cit. 2019-01-21]. ISBN 978-92-846-3336-4. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/thinktank>.

REMÁČ, Milan. Working with national parliaments on EU affairs: European Implementation Assessment [online]. Brussels, 2017, s. 51 [cit. 2019-01-23]. DOI: 10.2861/482776. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/thinktank>.

ROZENBERG, Olivier. *The Council of the EU: from the Congress of Ambassadors to a genuine Parliamentary Chamber?* [online]. 1. Brussels: Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, 2019 [cit. 2019-01-29]. ISBN 978-92-846-442-3. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/thinktank>.

TILINDYTE-HUMBURG, Laura. *Subsidiarity: Mechanisms for monitoring compliance* [online]. 1. Brussels: European Parliamentary Research Service (EPRS), 2018 [cit. 2019-02-02]. ISBN 978-92-846-3535-1. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/>.

4. Internetové zdroje

BERG, Carsten a Maarten DE GROOT. Does EU really want to make citizen politics work?. In: *EUobserver* [online]. Brussels, 2018 [cit. 2019-01-22]. Dostupné z: <https://euobserver.com/opinion/143215>.

Dokumenty přijaté k postupu pro legislativní podnět (INL). *Evropský parlament: Výbory* [online]. 2019 [cit. 2019-01-21]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/committees/cs/search-in-documents.html#sidesForm>.

EUROPEAN PARLIAMENT. List of legal bases providing for the ordinary legislative procedure in the Treaty of Lisbon. Dostupné také z: http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/c1874c10-16d9-491d-ad9e-95954c575df8/List_of_legal_bases.pdf.

Flexibilita při rozhodování EU: překlenovací ustanovení, mechanismus záchranné brzdy a urychlovací doložka. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 2019-01-18]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legisum:ai0019>.

FOX, Benjamin. Secret EU lawmaking: the triumph of the trilogues. *EUobserver* [online]. Brussels, 2014 [cit. 2019-01-28]. Dostupné z: <https://euobserver.com/investigations/123555>.

FREUND, DANIEL. Who to blame when you can't blame Brussels?. *EUobserver* [online]. Brussels, 2017 [cit. 2019-02-10]. Dostupné z: <https://euobserver.com/opinion/138474>.

Jean-Claude Juncker, předseda Evropské komise: Projev o stavu Unie 2017. In: *European Commission: Press Release Database* [online]. Brusel, 2017 [cit. 2019-01-18]. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_cs.htm.

Komise zahajuje diskusi o postupném přechodu k efektivnějšímu a demokratičtějšímu rozhodování v daňové politice EU. In: *European Commission: Press Release Database* [online]. Brusel, 2019 [cit. 2019-01-18]. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-225_cs.htm.

Konzultace. *Evropská komise* [online]. 2019 [cit. 2019-01-23]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/info/consultations>.

Legal acts: Statistics 2018. *EUR-Lex* [online]. [cit. 2019-02-11]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/statistics/2018/legislative-acts-statistics.html>.

Legislative procedures voted in plenary 8th parliamentary term 2014-2019. In: European Parliament – Directorate for Plenary Sessions. *Statistics* [online]. 2018 [cit. 2019-01-29]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/sed/doc/news/currenttermstatistic/>.

Mýty a skutečnost. In: EVROPSKÁ KOMISE. *Evropská občanská iniciativa: Oficiální registr* [online]. Brusel, 2018 [cit. 2019-01-22]. Dostupné z: <https://publications.europa.eu/en/>.

NIELSEN, Nikolaj. Secret EU law making takes over Brussels. In: *EUobserver* [online]. Brussels, 2017 [cit. 2019-01-29]. Dostupné z: <https://euobserver.com/institutional/136630>.

NP threshold reached for card: yellow. *IPEX: The platform for EU Interparliamentary Exchange* [online]. [cit. 2019-02-11]. Dostupné z: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/>.

Postup 2016/0152/COD. *EUR-Lex* [online]. [cit. 2019-01-17]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/HIS/?uri=CELEX:32018R0302&qid=1547591677955>.

Procedure 2016/0152(COD). *Legislative Observatory: European Parliament* [online]. [cit. 2019-01-17]. Dostupné z: <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/home/>.

Public Consultation on summertime arrangements. *European Commission* [online]. [cit. 2019-02-26]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/consultations/2018-summertime-arrangements_en#add-info.

RETTMAN, Andrew. Small states reluctant to give up EU foreign policy veto. In: *EUobserver* [online]. Brussels, 2018 [cit. 2019-01-18]. Dostupné z: <https://euobserver.com/foreign/142819>.

Róza Gräfin von Thun und Hohenstein – MEP. *EPP Group* [online]. [cit. 2019-01-17]. Dostupné z: <https://www.eppgroup.eu/about-us/members/roza-grafin-von-thun-und-hohenstein>.

Subsidiarity and Proportionality: Task Force presents recommendations on a new way of working to President Juncker. *European Commission – Press Release Database* [online]. Brussels, 2018 [cit. 2019-02-03]. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4393_en.htm.

Veřejný rejstřík dokumentů. *Evropský parlament* [online]. [cit. 2019-02-08]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/typedoc.htm>.

Zamítnuté žádosti o registraci. EVROPSKÁ KOMISE. *Evropská občanská iniciativa: Oficiální registr* [online]. [cit. 2019-01-22]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered>.

5. Právní akty EU, jiné akty EU a legislativní postupy

Decision of the European Ombudsman setting out proposals following her strategic inquiry OI/8/2015/JAS concerning the transparency of Trilogues. Strasbourg, 2015. Dostupné také z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/decision/en/69206>.

Dohoda mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí o rejstříku transparentnosti pro organizace a osoby samostatně výdělečně činné, jež se podílejí na tvorbě a provádění politik EU (Úř. věst. L 191, 22.7.2011, s. 29–38).

Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů (Úř. věst. L 123, 12.5.2016).

Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů (Úř. věst. L 123, 12.5.2016).

Jednací řád Evropského parlamentu pro osmé volební období.

Lisabonská smlouva.

Listina základních práv Evropské unie.

Nařízení (EU) 2018/302 Evropského parlamentu a Rady ze dne 28. února 2018 o řešení neoprávněného zeměpisného blokování a dalších forem diskriminace založených na státní příslušnosti, místě bydliště či místě usazení zákazníků v rámci vnitřního trhu a o změně nařízení (Úř. věst. L 60I, 2.3.2018, s. 1–15).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (Úř. věst. L 145, 31.5.2001, s. 43–48).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 ze dne 16. února 2011 o občanské iniciativě (Úř. věst. L 65, 11.3.2011).

Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o řešení zeměpisného blokování a jiných forem diskriminace na vnitřním trhu kvůli státní příslušnosti, místu bydliště či místu usazení zákazníků a o změně nařízení (ES) č. 2006/2004 a směrnice 2009/22/ES (COM/2016/0289 final - 2016/0152 (COD)).

Postup 2016/0152/COD. *EUR-Lex* [online]. [cit. 2019-01-17]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/HIS/?uri=CELEX:32018R0302&qid=1547591677955>.

Postup 2016/0152/COD. *EUR-Lex* [online]. [cit. 2019-01-17]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/HIS/?uri=CELEX:32018R0302&qid=1547591677955>.

Rámcová dohoda o vztazích mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí (Úř. věst. L 304, 20.11.2010, s. 47–62).

Rámcová dohoda o vztazích mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí (Úř. věst. L 304, 20.11.2010, s. 47–62).

Report from the commission – Annual report 2017 on the application of the principles of subsidiarity and proportionality (COM/2018/490 final).

Report from the commission – Annual report 2017 on the application of the principles of subsidiarity and proportionality (COM/2018/490 final).

Report from the European Parliament – *Activity Report on the Ordinary Legislative Procedure 2014-2016* (PE 595.931.).

Rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne. 13. prosince 2016 o celkové revizi jednacího řádu Evropského parlamentu (2016/2114(REG)) (Úř. věst. C 238, 6.7.2018, s. 146–392).

Rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne. 13. prosince 2016 o celkové revizi jednacího řádu Evropského parlamentu (2016/2114(REG)) (Úř. věst. C 238, 6.7.2018, s. 146–392).

Smlouva o Evropské unii.

Smlouva o fungování Evropské unie.

Společné prohlášení o praktických opatřeních pro postup spolurozhodování (Úř. věst. C 145, 30.6.2007).

6. Judikatura SDEU

Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 1. července 2008 Švédské království a Maurizio Turco proti Radě Evropské unie, spojené věci C-39/05 P a C-52/05 P.

Rozsudek Soudního dvora (prvního senátu) ze dne 17. října 2013 – Rada Evropské unie v. Access Info Europe, Řecká republika, Spojené království Velké Británie a Severního Irsku, věc C-280/11 P (Úř. věst. C 367, 14.12.2013, s. 2–2).

Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 14. dubna 2015. Rada Evropské unie v. Evropská komise, věc C-409/13.

Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 6. září 2017 Slovenská republika a Maďarsko v. Rada Evropské unie, spojené věci C-643/15 a C-647/15.

Rozsudek Tribunálu (sedmého rozšířeného senátu) ze dne 22. března 2018, Emilio De Capitani v. Evropský parlament, věc T-540/15.

7. Seznam ostatních zdrojů

LEINFELD, Jiří. *Normotvorná pravomoc Evropské komise*. Praha, 2013. Disertační práce. Karlova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Richard Král.

Osobní konzultace s akreditovaným asistentem poslance EP ze dne 13. 12. 2017.

Osobní konzultace s poslancem EP ze dne 19. 12. 2017.

TLAMYCHA, Jan. *Fenomén komitologie v legislativním procesu EU*. Praha, 2012.

Disertační práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta. Vedoucí práce Harald Christian Scheu.

Seznam tabulek

Tabulka 1: Odlišení iniciačního práva a práva podnětu a výčet jejich forem	34
Tabulka 2: Rozdělení řádného legislativního postupu do 8 fází	49
Tabulka 3: Odlišení formálního a neformálního rozhodovacího procesu.....	69
Tabulka 4: Rozdělení dle fáze a typu legislativního postupu.....	83

Postavení Evropského parlamentu v rámci normotvorby EU

Abstrakt

Téma práce se nachází v oblasti legislativní činnosti EU. Cílem je představit soudobou právní úpravu přijímání legislativních aktů a analyzovat vliv, jaký má na jejich faktickou podobu užívání neformalizovaných procedur. Akcent je kladen v rámci organizační struktury na fungování Evropského parlamentu a oblasti neformalizovaných procedur na tzv. trialogová jednání. Zkoumáno je zaprvé, co jsou to neformalizované procedury a trialogová jednání, zadruhé, jaký je vliv těchto procedur na faktickou podobu řádného legislativního postupu ve světle podoby předpokládané *de lege lata* a zatřetí, jak lze tento vliv hodnotit z pohledu hodnot a zásad fungování EP.

Konkrétně na základě přehledu úpravy *de lege lata* a vymezení trialogových jednání a ostatních modalit neformalizovaných procedur ve světle recentní judikatury zkoumáme některé typické projevy trialogových jednání na faktickou podobu přijímání legislativních aktů. Dovožujeme v této souvislosti, že trialogová jednání konstituovaly praktiku tzv. brzkých dohod jako standardní koncepci řádného legislativního postupu a materiálně nahradily koncepci tří čtení předpokládanou právní úpravou. Dovožujeme rovněž změny fungování Evropského parlamentu, když hovoříme o jeho racionalizaci a institucionalizaci, a posílení postavení Evropské komise, když dovožujeme její faktické fungování jako legislativního orgánu. V poslední řadě v kontextu recentní judikatury hodnotíme transparentnost řádného legislativního postupu v kontextu trialogových jednání a hodnotíme dopady trialogových jednání ve vztahu k zásadám plynoucím z hodnoty demokracie.

V návaznosti na dříve uvedená hodnocení *de lege ferenda* navrhujeme některá opatření na zlepšení. Konkrétně bychom v primárním právu právně upravili trialogová jednání po vzoru dohodovacího řízení. Dále navrhujeme veřejnost politických trialogů a ve světle dříve stanoveného navrhujeme zřízení internetové databáze zaručující přístup k dokumentům týkajících se trialogových jednání. Nakonec představujeme návrh nesouvisející přímo s trialogovými jednáními, když navrhujeme iniciační právo Evropského parlamentu a zavedení modality institutu občanské iniciativy v jeho rámci.

Klíčová slova: trialogová jednání, řádný legislativní postup, transparentnost legislativní činnosti

The Role of the European Parliament in the Rulemaking Process of the EU

Abstract

The topic of the thesis concerns the law-making of the European Union. It intends to present the legal framework of the adoption of legislative acts and analyse the influence caused by the practice of informal procedures on de facto the situation in this field. Within the organisation structure, the emphasis is placed on the functioning of the European Parliament and within the informal procedures on so-called trilogue negotiations. Firstly, we examine the nature of informal procedures and trilogue negotiations. Secondly, we analyse what the influence of those procedures on the factual state of affairs of the ordinary legislative procedure in the light of its *de lege lata* concept and thirdly we evaluate the outcome from the EU functioning principles' point of view.

After the *de lege lata* overview and the specification of the trilogue negotiations and other modalities of the informal procedures, we analyse some typical impacts of the trilogue negotiations on the practice of the adoption of legislative acts. We conclude that the trilogue negotiations constituted the so-called early agreements practice as a standard concept of the ordinary legislative procedure and materially substituted the three readings' concept. We also conclude that changes in the functioning of the European Parliament and the European Commission occurred. With regards to the European Parliament, we describe its racialisation and institutionalisation, regarding the European Commission we emphasise its empowerment leading to similar standing as the legislative authority. Lastly, we evaluate the transparency of the ordinary legislative procedure in the of the trilogue negotiations, and we evaluate the impacts of trilogue negotiations in relation to the principles stemming from the democracy value.

We suggest some *de lege ferenda* measures following the partial evaluations in the thesis. Concretely, we suggest the regulation of the trilogue negotiations in primary law on the basis of the conciliation procedure. Further, we suggest the public nature of the political trilogues, and in the light of previously mentioned, we suggest the establishment of an online database ensuring documents access related to the trilogue negotiations. Lastly, we make a suggestion not directly related to the trilogue negotiations in the form of legislative initiation of the European Parliament, and within its concept, we suggest an establishment of a modality of the European Citizens' Initiative.

Klíčová slova: trilogue negotiations, ordinary legislative procedure, transparency in the law-making